

Fremtidens **Politi**



Indhold

1. Fremtidens politi – Politiets fremtid	8
1. Politiets formål og værdigrundlag	12
2. Mål og krav til fremtidens politi	12
2.1. Det bedst mulige politi	12
2.2. Borgernes krav og forventninger	12
2.3. Fremtidens udfordringer	13
2.4. Kerneopgaverne i fokus	15
3. Nye rammer til fremtidens politi	16
3.1. En sammenhængende politireform	16
3.2. Klar og entydig ledelse	16
3.3. Reel decentralisering	19
3.4. Moderne ledelse	23
3.5. Moderne personalepolitik	24
3.6. Fremtidssikret teknologi	25
3.7. Gevinster og omkostninger	25
2. Borgernes krav og forventninger	30
1. Reel tryghed ctr. subjektiv tryghedsfølelse	33
2. Borgerundersøgelsen	35
2.1. Metode	35
2.2. Resultater	35
2.2.1. Prioritering mellem politiets hovedopgaver	35
2.2.2. Hovedopgavernes betydning hver for sig	36
2.2.3. Opklaring af forbrydelser	37
2.2.4. Patuljering	37
2.2.5. Forebyggende arbejde	38
2.2.6. Udrykning og assistance	38
2.2.7. Trafiksikkerhed	39
2.2.8. Samlet prioritering af opgaverne	39
2.2.9. De forskellige befolkningsgrupper	40
2.3. Fokusgruppeinterview	40
2.3.1. Opklaring af forbrydelser	40
2.3.2. Patuljering	41
2.3.3. Udrykning og assistance	41
3. Undersøgelser af tryghedsfølelse og bekymring	42
3.1. Den internationale offerundersøgelse	42
3.2. Eurobarometeret	44
3.3. Bekymring for kriminalitet	46
3.4. "Tryghedsrapport 2004"	46

3. Fremtidens udfordringer	48
1. Nye opgaver og krav i takt med samfundsudviklingen	51
2. Kriminalitet	52
2.1. Kriminalitetens omfang og karakter	52
2.1.1. Udviklingen i anmeldelsestallet	52
2.1.2. Udviklingen i kriminalitetsformerne	53
2.1.3. Udviklingen i straffesagernes behandling	57
2.2. Kriminalitetens kompleksitet	57
2.3. Organisering og professionalisering	58
3. Demografi	59
3.1. Alderssammensætning	59
3.2. Indvandrere og efterkommere	60
3.2.1. Kriminalitetshyppighed	61
3.2.2. Prognose for 2003-2025	63
4. Teknologi	64
4.1. Det digitale samfund	64
4.2. It-kriminalitet	65
4.3. Redskaber til sikring og sporing	66
4.4. Politiets redskaber	67
5. Internationalisering	67
6. Sociale forhold	68
6.1. Psykisk syge	68
6.2. Narkotika	69
7. Sikkerhedssituationen	70
8. Offentlige arrangementer	70
9. Krav til offentlige myndigheder	71
10. Holdningsændringer	71
10.1. "Det senmoderne menneske"	71
10.2. Større krav om handling, men større skepsis over for handling	72
10.3. "Rettighedssamfundet"	73
10.4. Ændrede samfundsnormer – ændrede arbejdsvilkår	73
<hr/> <hr/>	
4. Kerneopgaverne i fokus	74
1. Optimal opgaveløsning	77
1.1. Behov for gennemgang af opgaveporteføljen	77
1.2. Krav om politimæssig relevans	81

2. Opgaver af politimæssig relevans	81
2.1. Kerneopgaver	81
2.1.1. Inden for strafferetsplejen – efterforskning og strafforfølgning	81
2.1.2. Uden for strafferetsplejen – fred, orden og sikkerhed	82
2.2. Opgaver med naturlig tilknytning til kerneopgaverne	83
2.2.1. Bistand til borgerne	83
2.2.2. Kontrol- og tilsynsopgaver	83
2.2.3. Bistand til andre myndigheder	84
2.2.4. Andre opgaver af politimæssig relevans	85
3. Opgaver uden politimæssig relevans	85
3.1. Politiet som "opsamlingsmyndighed"	85
3.2. Pas og kørekort	86
3.3. Motorområdet	86
3.4. Hittegods og udsat bohaver	86
3.5. Arrestanttransport	87
3.6. Detentionsanbringelse	87
3.7. Psykisk syge	89
3.8. Visse kontrol- og tilsynsopgaver	89
3.9. Visse polititilladelser mv.	90



5. En sammenhængende politireform	92
1. Nye og øgede mål og krav	95
1.1. Et tidssvarende politi – rustet til fremtiden	95
1.2. Et analytisk og problemorienteret politi	96
1.3. Nærhed og tilstedeværelse	99
2. De nødvendige rammer	101
2.1. Klar og entydig ledelsesstruktur	101
2.1.1. Et reelt enhedspoliti	101
2.1.2. Politiets nuværende ledelsesstruktur	103
2.1.3. Konsensuskultur	107
2.1.4. Ansvar og kompetence må følges ad	108
2.1.5. Ny ledelsesstruktur	109
2.1.6. Styling på "output" i stedet for "input"	113
2.2. Bæredygtige enheder	117
2.2.1. Reel decentralisering	117
2.2.2. Borgernes tryghed – lokal tilstedeværelse	119
2.2.3. Bæredygtighed	121
2.2.4. KPMG om de nuværende politikredse	124
2.2.5. Professionelt beredskab – hurtigere responstid	126
2.2.6. Nye politikredse	132
2.2.7. Sverige, Norge og England	136
2.2.8. Grænseflade til domstolene	137
2.2.9. Grænseflade til kommunerne	138

6. Anklagemyndigheden	140
1. Den danske model	143
1.1. Politimesterens dobbelte funktion	143
1.2. Kompetenceforholdene	144
1.2.1. Politimesterens referenceforhold	144
1.2.2. Budgetmæssige forhold	145
1.2.3. Personalemæssige forhold	146
1.2.4. Rigsadvokatens ledelsesmæssige beføjelser	147
2. Fremtidens anklagemyndighed	147
7. Moderne ledelse	152
1. God ledelse skal udfylde de nye rammer	155
2. Ledelsesbarometeret i politiet	157
2.1. Baggrund	157
2.2. Resultater og konklusioner	158
3. Fokus på ledelseskompetencer og personlige egenskaber	160
3.1. Rekruttering af gode ledere	161
3.1.1. Ophævelse af det formelle eksamenskrav	161
3.1.2. Større åbenhed og mangfoldighed	162
3.2. Lederudvikling	163
4. Ledelsesstrategi	165
8. Moderne personalepolitik	166
1. Flexibilitet og udvikling	169
2. Et enstrenget enhedspoliti	170
3. Kompetencer der matcher fremtidens udfordringer	172
3.1. Kompetencekravene øges	172
3.2. Rekruttering præget af åbenhed og mangfoldighed	174
3.3. Politiuddannelsen	176
3.3.1. Grund- og efteruddannelsen	176
3.3.2. Medarbejderne opfatter uddannelsesområdet som problematisk	177
3.3.3. Fremtidens politiuddannelse	178
3.4. Generalister ctr. specialister	179
3.5. Medarbejderudvikling	180
4. Engagerede og motiverede medarbejdere	181
4.1. Indhold i jobbet	181
4.2. Incitamentsstruktur	182
4.3. Arbejdsmiljø	183

9. Fremtidssikret teknologi	186
1. Nye muligheder – store udfordringer	189
2. It- og kommunikationssystemer i politiet i dag	189
2.1. It-systemerne	189
2.2. Politiets radiosystem	190
3. It-udviklingen på kort sigt	190
4. Den langsigtede it-udvikling	191
4.1. Overordnede it-visioner	191
4.2. Den videre strategiske planlægning	192
5. Politiets it-organisation	195
10. Implementering	196
1. En gennemgribende reform	199
2. Gevinster og investeringer	200
2.1. Betydeligt frigørelsespotentiale	200
2.2. Implementeringsomkostninger	201
2.2.1. Reformafhængige investeringer	201
2.2.2. Ressourceoptimerende investeringer	202
2.2.3. Reformuafhængige investeringer	202
3. Gennemførelse	202





1. Politiets formål og værdigrundlag

Politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet.

Efter politilovens § 1 er det politiets grundlæggende *formål* at sikre tryghed og sikkerhed – dvs. beskytte borgerne mod forbrydelser, ulykker og andre farer – samt at sikre fred og orden i samfundet. Politiet skal således virke for borgernes retssikkerhed og beskytte almenne samfundsinteresser, herunder beskytte både mennesker og værdier mod menneske- eller naturskabt skade.

Ifølge politiloven skal politiets overordnede formål opfyldes gennem forebyggende, hjælpende og håndhævende foranstaltninger. Formålet skal bl.a. udmøntes ved varetagelsen af politiets kerneopgaver, jf. kapitel 4.

Politiet skal være ansvarligt, professionelt og serviceorienteret.

Efter Visionsudvalgets opfattelse skal politiets adfærd og virke endvidere hvile på *værdier* om ansvarlighed, professionalisme og service. Politiet skal optræde upartisk, venligt og korrekt. Samtidig skal politiet udvise den fornødne autoritet, bestemthed og myndighed. Borgerne skal opleve et åbent og let tilgængeligt politi med en hurtig, effektiv og imødekommende betjening.

Disse grundlæggende værdier for politiets arbejde skal bl.a. udmøntes i politiets ledelses- og personalepolitik, jf. kapitel 7 og 8. Samtidig indebærer værdierne om åbenhed, tilgængelighed og service bl.a. krav til politiets anvendelse af ny teknologi, f.eks. digital kommunikation med omverdenen og internetbaserede servicefunktioner, jf. kapitel 9.

2. Mål og krav til fremtidens politi

2.1. Det bedst mulige politi

Visionsudvalgets målsætning er, at potentialet i dansk politi skal udnyttes fuldt ud til det bedst mulige – og mest mulige – politi for pengene.

For at kunne finde de rigtige redskaber til at sikre det bedst mulige politi i fremtiden, må det først afklares, hvad det er for et politi, vi skal have i fremtiden. Hvilke krav vil politiet blive mødt med i årene fremover? Hvilke mål må der sættes for politiets arbejde? Og hvilke nye udfordringer vil politiet komme til at stå over for?

Politiet er til for at sikre tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. Derfor bør målene og kravene til fremtidens politi tage udgangspunkt i *borgernes krav og forventninger* til, hvordan politiet skal prioritere sine opgaver og betjene borgerne.

Hvad det er for et politi, vi får brug for i fremtiden, hænger endvidere nært sammen med udviklingen i det samfund, politiet skal agere i og være en integreret del af. Det er derfor nødvendigt at opstille nogle prognoser for, hvilke nye udfordringer *samfundsudviklingen* vil medføre for politiet i de kommende år.

Med udgangspunkt i politiets overordnede formål må det endelig afklares, hvilke (kerne)opgaver politiets ressourcer bør fokuseres på at løse, og hvilke opgaver der savner *politi-mæssig relevans* og dermed med fordel kan løses af andre myndigheder mv.

2.2. Borgernes krav og forventninger

Visionsudvalgets borgerundersøgelse blandt mere end 4.000 repræsentativt udvalgte borgere viser helt signifikant, at befolkningen ønsker, at politiets ressourcer bruges der, hvor der er et reelt behov for politiets indsats, jf. kapitel 2. Borgerne ønsker således, at politiet sikrer *reel tryghed* – dvs. beskyttelse mod den faktiske risiko for at blive udsat for kriminalitet mv. Det ses samtidig klart, at borgerne ikke efterspørger en politiindsats rettet mod at øge den *subjektive tryghedsfølelse* – dvs. den enkeltes følelsesmæssige oplevelse af tryghed.

Det ønskes således, at politiet i første række yder en målrettet og professionel indsats for at forebygge, efterforske og opklare forbrydelser – herunder med analytisk arbejde "bag skrivebordet". Borgerne efterlyser ikke selv at møde synligt politi, der hvor de færdes i hverdagen. Tværtimod oplever borgerne ofte, at synet af en patruljevogn i lokalområdet snarere ledsages af bekymringer om, hvad der mon nu er sket, end af øget tryghed.

Der er således et klart ønske om, at politiet målretter sin indsats mod de steder og tidspunkter, hvor der erfaringsmæssigt er konkrete problemer og et faktisk behov for politiets tilstedeværelse – f.eks. nærpoliti i særligt problemfyldte boligområder eller specialpatruljer i værtshus- og diskoteksmiljøet. Borgerne har i øvrigt tillid til – og en forventning om – at politiet selv anlægger den rigtige politifaglige prioritering af indsatsen, f.eks. tilrettelægger patruljeringen der, hvor der er størst risiko for uro og kriminalitet.

Borgerundersøgelsen tegner et entydigt billede af, at borgerne generelt ikke har snævert fokus på den personlige følelse af egen tryghed, men derimod har et nuanceret og bredt samfundsmæssigt perspektiv på politiets indsats. Borgerne er opmærksomme på, at politiet ikke kan være alle steder på én gang. Borgerne er derfor optaget af, at politiets ressourcer bruges dér, hvor indsatsen løser reelle problemer – og dermed kan skabe målbare resultater og effekter – frem for til mere symbolsk "synlighed" i gadebilledet.

Borgerundersøgelsens resultater skal ses i sammenhæng med en række undersøgelser af befolkningens tryghedsfølelse og bekymring for kriminalitet. Flere internationale undersøgelser viser således, at danskerne suverænt er det europæiske folkefærd, der har den største tryghedsfølelse. Danskerne er også dem, der er mest tilfredse med politiets håndtering af anmeldelser og med politiets indsats for at holde kriminaliteten i skak i området, hvor man bor.

Institut for Konjunktur-Analyse har siden 1985 gennemført målinger hvert kvartal af borgernes bekymring for bl.a. kriminalitet. I årene fra 1985 til 1993 bekymrede 60-70 pct. af befolkningen sig meget for vold og kriminalitet. Tallet er imidlertid faldet støt fra 70 pct. i

1993 til 37 pct. i de seneste år. Borgernes bekymring for vold og kriminalitet er således blevet markant mindsket de seneste 10 år.

I december 2004 udgav Trygfonden og Huset Mandag Morgen "Tryghedsrapport 2004 – en analyse af danskernes tryghed og utryghed". Det fremgår bl.a. af denne undersøgelse, at befolkningen gennemgående ikke føler sig særligt utrygge over for kriminalitet. F.eks. er kun én ud af femten danskere utrygge over for at blive ramt af vold. Det fremgår videre, at fire ud fem danskere mener, at medierne overdriver risikoen ved mange ting. To ud af tre danskere mener herudover, at samfundet ofte bruger store ressourcer på at gøre noget ved risici, der i virkeligheden er ubetydelige. Det konkluderes endelig, at "fjernere kilder til utryghed som kriminalitet, vold og terror spiller *ingen* målbar rolle for danskernes livskvalitet".



De nævnte undersøgelser i befolkningen viser, at når man spørger borgerne selv, tegner der sig et helt andet og langt mere nuanceret billede end de signaler om stigende utryghed og bekymring, som ofte synes at være fremherskende i medierne og den retspolitiske debat.

Visionsudvalget finder således, at de senere års store mediemæssige og politiske fokus på "borgernes tryghedsfølelse" og "synligt politi" – der altså ikke efterspørger af borgerne selv – er meget problematisk for en hensigtsmæssig prioritering og udnyttelse af politiets ressourcer. I overensstemmelse med borgerundersøgelsens resultater finder udvalget, at politiets ressourcer bør anvendes der, hvor der er et *reelt behov* for politiets indsats, og hvor ressourcerne derfor kan give målbare resultater og effekter – navnlig i form af lavere kriminalitet og højere opklaringsprocenter.

2.3. Fremtidens udfordringer

Efter Visionsudvalgets opfattelse tegner der sig samlet set et billede af, at politiets opgaver og arbejdsvilkår bliver vanskeligere i fremtiden. Politiet står således over for en række nye udfordringer i de kommende år, jf. kapitel 3.

Udvalget finder det meget væsentligt, at politiets rammer og organisering tilrettelægges med udgangspunkt i disse udfordringer. Den forventede udvikling i politiets opgaver og arbejdsvilkår vil bl.a. afføde stigende krav til bæredygtigheden af politiets enheder, jf. kapitel 5, og til rekruttering og udvikling af specialkompetencer i politiet, jf. kapitel 8.

Kriminaliteten forventes i årene fremover fortsat at forskyde sig fra berigelseskriminalitet over mod personfarlig kriminalitet. Berigelseskriminalitet udgør i dag ca. 94 pct. af det samlede anmeldelsestal. Men i de senere år er der set en stigning i den personfarlige kriminalitet – både absolut og relativt. Det bemærkes, at den personfarlige kriminalitet typisk er langt mere ressourcetrækkende for politiet at håndtere end den mere enkle berigelseskriminalitet (f.eks. cykeltyverier og butikstyverier), som udgør langt hovedparten af det samlede anmeldelsestal. Selv en mindre forskydning mod mere personfarlig kriminalitet kan derfor medføre et øget pres på politiet.

Der ses endvidere klare tegn på, at udviklingen går i retning af stigende problemer med organiseret kriminalitet – herunder grænseoverskridende kriminelle netværk. Det gælder både med hensyn til antallet af de kriminelle netværk (rockere, bander og udenlandske netværk) og med hensyn til omfanget af disse netværks kriminelle aktiviteter.

Der forventes samtidig en fortsat forskydning fra de enkle, summariske tilståelsessager i retning mod flere ressourcetunge domsmandssager, hvor der bl.a. skal tilvejebringes en mere omfattende bevisførelse. Der ses således en markant tendens til, at færre sigtede tilstår og flere nægter. Det er politiets erfaring, at denne forskydning navnlig skyldes, at der gør sig visse kulturelle forskelle gældende i forhold til det at tilstå over for politiet. Blandt visse grupper af unge med anden etnisk baggrund er det kutyme konsekvent at nægte – også selvom man f.eks. er blevet taget på fersk gerning. Udviklingen i retning mod færre tilståelsessager og flere domsmandssager sætter øget pres på både politi, anklagemyndighed og domstole.

Udviklingen går endvidere i retning af, at straffesagerne blive mere og mere komplicerede. For 30 år siden var de kriminalitetstyper, den gennemsnitlige politimand skulle kunne håndtere, de klassiske straffelovssager, f.eks. vold og tyveri, og færdselssager. I de senere år har den intensiverede lovregulering og nykriminalisering af stadigt flere områder af samfundslivet imidlertid medført, at politiet skal være i stand til at behandle mange forskellige og ofte juridisk eller teknisk set særdeles komplicerede sagstyper, f.eks. inden for miljø- og planlovgivningen, dyreværnslovgivningen, fødevarerlovgivningen, varemærke- og patentlovgivningen mv.

Der er næppe tvivl om, at tendensen til øget regulering og kriminalisering vil fortsætte – og dermed yderligere øge kompleksiteten af politiets opgaver. Denne udvikling stiller store krav til oparbejdelse af specialviden, rutine og ekspertise på særlovsområder mv. Det forudsætter derfor et vist sagsvolumen ("kritisk masse") – og dermed et vist befolkningsgrundlag – før politiets enheder er fagligt bæredygtige til at løse de mere komplekse sager. Alternativt må disse mere komplicerede opgaver – i endnu videre omfang end i dag – løftes ud af politikredsene til løsning på centralt niveau, jf. nedenfor i afsnit 3.3.

Den demografiske udvikling forventes at blive en central udfordring for politiet i de kommende år. Det gælder navnlig opgaven med at håndtere den markante overhyppighed i kriminalstatistikkerne, som ses hos mandlige efterkommere fra ikke-vestlige lande. Denne overhyppighed er særlig markant ved straffelovsovertrædelser og især ved voldskriminalitet. Ses prognoserne for den demografiske udvikling de næste 20 år i sammenhæng med den hidtil stadigt stigende kriminalitetshyppighed blandt denne gruppe af efterkommere, tegner der sig et billede af alvorlige udfordringer for politiet i årene fremover.

Ny teknologi – herunder udbredelsen af internettet, mobiltelefoner, kryptering mv. – medfører nye redskaber og muligheder både for politiet og de kriminelle. Den teknologiske udvikling må således forventes at indebære betydelige fordele for politiet i form af bl.a. nye kriminaltekniske værktøjer, sporingsredskaber og mere effektive arbejdsgange. Samtidig vil det dog stille betydelige krav til politiet at skulle "matche" forbryderne teknologisk set og f.eks. forfølge it-kriminalitet og kriminelle netværk på internettet.

Internationaliseringen forventes både at medføre fordele for politiet i form af et styrket internationalt samarbejde og udfordringer i form af øget grænseoverskridende kriminalitet, herunder på internettet.

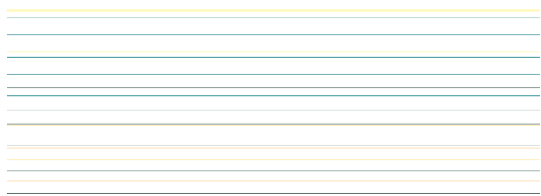
Siden overgangen til distriktspsykiatrien for 25 år siden er der sket en dramatisk vækst i kriminaliteten begået af *psykisk syge*. Bl.a. begår stadigt flere skizofrene personfarlig kriminalitet. Samtidig oplever politiet i stigende grad at skulle håndtere psykisk syge i ofte særdeles konfliktfyldte situationer, når naboer, familie-medlemmer, sagsbehandlere mv. tilkalder politiet, fordi psykotiske personer optræder støjende, truende eller ligefrem voldeligt. Retspsykiatere peger på, at der må forventes øgede problemer i fremtiden med kriminalitet – herunder personfarlig kriminalitet – begået af psykisk syge.

På *narkotikaområdet* er der i de senere år set en "normaliseringstendens", hvor unge i vide kredse har et "rekreativt forbrug" af f.eks. ecstasy, speed og kokain i weekenderne. Denne tendens ses i hele landet – også blandt såkaldte veltilpassede unge. Udviklingen i andre lande viser, at der ikke er grund til at forvente mindskede problemer på dette område. Udbredelsen af narkotika i mere almindelige ungdomsmiljøer stiller nye krav til den opsøgende indsats fra politiets side. Samtidig er det ifølge borgerundersøgelsen et indsatsområde, borgerne prioriterer særdeles højt – og f.eks. højere end politiets indsats mod vold på gaden.

Holdningsændringer i forhold til befolkningens normer og moralbegreber må på en række områder forventes at udfordre politiets arbejdsvilkår i de kommende år. F.eks. oplever politiet, at svækket autoritetstro fører til flere

konfrontationer og mere optrappede konflikter, og at det bliver mere og mere udbredt – også blandt "almindelige mennesker" – at udfordre politiets autoritet og f.eks. nægte at efterkomme henstillinger fra politiet om at fjerne sig fra et ulykkes- eller gerningssted. Denne udvikling kan gøre det nødvendigt for politiet dels at anvende magt i videre omfang, dels at møde mere talstærkt op for at løse opgaverne.

Samfundsudviklingen tegner således samlet set et billede af, at der både skal nye tidssvarende rammer, frigørelse af betydelige ressourcer og udvikling af nye kompetencer til, hvis politiet skal kunne løfte fremtidens udfordringer.



2.4. Kerneopgaverne i fokus

Efter Visionsudvalgets opfattelse bør der foretages en grundig gennemgang af politiets opgaveportefølje for at sikre det størst mulige fokus på kerneopgaverne, jf. kapitel 4. Det må således være et grundlæggende krav, at politiets ressourcer anvendes til løsning af opgaver, der har klar politimæssig relevans.

Med opgaver af *politimæssig relevans* menes de opgaver, der varetager politiets overordnede formål – dvs. at sikre tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet.

Ud over politiets kerneopgaver påhviler der imidlertid i dag politiet en bred vifte af mere perifere opgaver, som i vidt omfang savner politimæssig relevans. Politiet har således fået karakter af en slags "opsamlingsmyndighed" – bl.a. som følge af tilgængeligheden i alle døgnets 24 timer. Derfor forventes politiet i dag at håndtere mange forskellige opgaver og situationer, som har mere social og psykologisk end egentlig politimæssig karakter, og som andre myndigheder ville være nærmere – og ofte bedre uddannede – til at løse. Samtidig har politiet af historiske årsager en række opgaver i forhold til bl.a. hittegods, udsat bohøve, detentionsanbringelse og forskellige tilladelsesordninger, som det vil være nærliggende at overlade til andre myndigheder eller outsource mv.

I lyset af borgerundersøgelsens resultater og de udfordringer i forhold til politiets fremtidige opgaver og arbejdsvilkår, der er beskrevet i afsnit 2.3., finder udvalget, at der bør ske en øget fokusering af politiets ressourceanvendelse på de kerneopgaver, der har naturlig sammenhæng med politiets overordnede formål.

3. Nye rammer til fremtidens politi

3.1. En sammenhængende politireform

Borgerne skal garanteres en åben og tilgængelig polititbetjening med hurtig responstid, målrettet og fremsynet forebyggelse af kriminalitet og professionelt og effektivt efterforskningsarbejde.

Politiets nuværende rammer udgør imidlertid en afgørende barriere for, at politiets potentiale kan udnyttes optimalt. Samtidig må der forventes betydeligt øgede udfordringer for politiet i årene fremover i forhold til både opgavernes antal, omfang og kompleksitet. Hvis politiet skal kunne løfte fremtidens udfordringer og samtidig styrke borgernes retssikkerhed og reelle tryghed, er det derfor nødvendigt at gennemføre en gennemgribende modernisering af dansk politi, jf. kapitel 5.

Rammerne for det politi, der møder borgerne i dag, har stort set været uændrede siden 1938, hvor man overgik fra de kommunale politikorps til det statslige enhedspoliti. I knap 70 år er der ikke foretaget ændringer i politiets overordnede formelle ledelsesstruktur. Inddelingen af landet i politikredse er ikke blevet justeret siden 1973, hvor antallet af kredse blev reduceret fra 72 til 54. Allerede dengang var det i øvrigt kun de 36 af de nuværende 54 kredse, der blev anset for politifagligt bæredygtige.

Samtidig afviger både ledelsesstrukturen og kredsinddelingen i dansk politi markant fra politiet i de omliggende lande. I de senere år er der således gennemført omfattende politireformer i både Sverige, Norge og England. Derfor har disse lande i dag f.eks. et betydeligt større befolkningsgrundlag, personaletal og areal pr. politikreds end i Danmark.

Når et velfungerende dansk politi har kunnet løfte sine opgaver indtil nu, er det altså på trods af betydelige barrierer i en utidssvarende og uhensigtsmæssig struktur.

Efter Visionsudvalgets opfattelse er det nødvendigt at gennemføre en sammenhængende reform. Nye tidssvarende rammer for politiet vil gøre det muligt at sikre højere kvalitet, større effektivitet og bedre service ved polititbetjeningen af borgerne – i hele landet. Samtidig vil de foreslåede nye rammer sikre langt større grad af reel decentralisering, end det er muligt i dag. Dette vil bl.a. give langt bedre muligheder for at tilpasse polititbetjeningen til borgernes og lokalsamfundets ønsker og behov.

Visionsudvalget anser det for afgørende, at der både gennemføres en forenkling og normalisering af politiets overordnede ledelsesstruktur, og at der skabes langt større bæredygtige enheder. En ledelsesreform og kredsreform må således ses som en helhed.

3.2. Klar og entydig ledelse

Rigspolitiet og politikredsene

Politiets nuværende overordnede ledelsesstruktur er "flerstrengt". De 54 politimestre refererer i dag til tre forskellige overordnede myndigheder – Justitsministeriet, Rigspolitichefen og Rigsadvokaten. Endvidere følges ansvar og kompetence ikke ad.

Politimestrene har det faglige ansvar for politikredsenes opgaveløsning. Politimestrene besidder imidlertid stort set ingen ledelsesmæssige beføjelser i forhold til budget, økonomi og personale. Det er Rigspolitichefen, der varetager de ledelsesmæssige kompetencer i forhold til kredsenes økonomi og personale mv. Rigspolitichefen har derimod ikke noget overordnet fagligt ansvar i forhold til politikredsenes konkrete tilrettelæggelse af opgaveløsningen. Rigspolitichefen er således i det væsentlige en rent administrativ myndighed. Det overordnede faglige ansvar for politikredsenes opgaveløsning ligger i Justitsministeriet. Af både principielle og ressourcemæssige årsager er Justitsministeriet imidlertid meget tilbageholdende med at gå ind i den konkrete arbejdstilrettelæggelse i politikredsene.

Politiets ledelse er således underlagt utidssvarende formelle ledelsesrelationer med spredte kompetenceforhold og manglende symmetri mellem ansvar og beføjelser. I praksis søges

manglerne ved den formelle ledelsesstruktur afhjulpet gennem udøvelse af uformel autoritet og såkaldt "dialogbaseret ledelse". Det gør, at der i dag ikke er overensstemmelse mellem den formelle ledelsesstruktur og de reelle styringsforhold.



Den nuværende ledelsesstruktur indebærer:

- At der er risiko for en ressourcekrævende konsensuskultur, der er vanskeligt foreneligt med dynamisk udvikling og effektiv mål- og resultatstyring.
- At der kun i meget begrænset omfang sker en indholdsmæssig "koncernstyring" i forhold til politikredsene.
- At der både centralt og lokalt savnes den ressourcemæssige fleksibilitet – herunder mulighed for løbende omallokering – som er nødvendig for en rationel ressourceudnyttelse.
- At der gennem årene er sket "knopskydninger" med centrale og regionale støttefunktioner på forskellige konkrete opgaveområder, f.eks. kriminalteknik og rejsehold. Disse støttefunktioner har karakter af tilbud til kredsen, som Rigspolicefen ikke kan pålægge kredsen at benytte.
- At politimestrene savner helt sædvanlige ledelsesmæssige redskaber i forhold til kredsenes økonomi og personale. Samtidig er kredsen for små til at være fagligt bæredygtige. Politimestrenes selvstændige ansvar for kredsenes opgavevaretagelse er derfor i realiteten illusorisk på en række områder. Dertil kommer, at de manglende ledelsesmæssige beføjelser kan bruges til at fralægge sig ansvar.
- At det er vanskeligt at sikre en ensartet polititjenesteyngelse i hele landet. Justitsministeriet kan af principielle og ressourcemæssige grunde ikke forventes at gribe ind i politimestrenes opgavevaretagelse, og samtidig

har Rigspolicefen meget begrænsede beføjelser i forhold til det operative arbejde i kredsen.

- At strukturen ikke er egnet til at sikre, at der gribes ind over for dårlig opgavevaretagelse i politikredsene.

På den baggrund finder Visionsudvalget det nødvendigt, at der sikres en klar og entydig ledelsesstruktur, hvor ansvar og kompetence følges ad. Der bør således gennemføres en ledelsesreform, uafhængigt af om og i hvilket omfang der gennemføres en reform af politikredsinddelingen. Uanset hvilke andre tiltag, der måtte blive taget på politiets område, vil betydelige forbedringer af politiets effektivitet og kvalitet kræve grundlæggende ændringer i den overordnede ledelsesstruktur.

Ledelsesreformen vil skabe et reelt enhedspoliti. Hvor politiet i dag består af 54 meget uensartede enheder med Rigspolicefen som administrator, vil en ny enstrengt ledelsesstruktur skabe et ensartet politi med udstrakte decentrale kompetencer i politikredsene og ledelsesmæssig forankring hos Rigspolicefen.

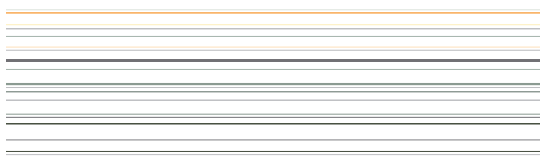
Justitsministeriets nuværende formelle ledelseskompetencer i forhold til politimestrene bør overføres til Rigspolicefen, som – under ansvar for justitsministeren – bør have det overordnede faglige, økonomiske og forvaltningsmæssige ansvar for dansk politi. Rigspolicefen bør – ligesom i Norge og Sverige – ansættes på åremål med mulighed for forlængelse. Rigspolicefens resultatkontrakt bør bygge på outputmål fra bl.a. politiets flerårsaftale.

De nye ledere af politikredsene – der foreslås at få titel af *politidirektør* – bør have ansvaret for tilrettelæggelsen af politiets operative arbejde inden for kredsen. Beføjelserne i forhold til politikredsens budget, personale mv. bør i videst muligt omfang overføres fra Rigspolicefen til politidirektørerne. Der vil herved – på begge niveauer – blive skabt symmetri mellem ansvar og kompetence. Politidirektørerne bør – ligesom i Norge og Sverige – ansættes på åremål med mulighed for forlængelse. Der bør ligeledes indgås direktørkontrakter med politidirektørerne med konkrete outputmål for kredsen. Politidirektørerne

bør indgå i en samlet ledelsesgruppe med Rigspolicefen, der kan sikre en effektiv, overordnet koordinering af politiets indsats i hele landet.

Anklagemyndigheden

I Danmark er den lokale anklagemyndighed af historiske årsager integreret i de lokale politikredse. Ud over i Norge kendes denne model ikke i de øvrige vesteuropæiske lande, vi sammenligner os med. I andre lande er politi og anklagemyndighed af principielle årsager helt adskilte myndigheder, jf. kapitel 6.



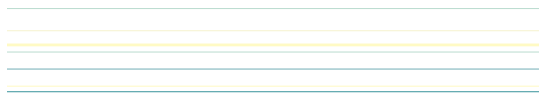
Visionsudvalget er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at gennemføre en fuldstændig adskillelse mellem anklagemyndigheden og politiet. Den nuværende integration af den lokale anklagemyndighed i politikredse indebærer således visse fordele i forhold til et effektivt og uformelt samarbejde mellem de to myndigheder. Udvalget finder samtidig generelt, at der bør ske en styrkelse af Rigsgadvokatens ledelsesmæssige kompetencer, men udvalget er delt i spørgsmålet om, hvordan dette bør ske.

Et flertal i udvalget (Erik Bonnerup, Mogens Bundgaard-Nielsen, Bent Carlsen, Henning Fode, Louise Gade, Steen Hildebrandt, Ole P. Kristensen, Linda Nielsen og Kurt Bligaard Pedersen) finder, at anklagemyndighedens nuværende ordning må ændres som led i en politireform. De samme principielle hensyn til klar og entydig ledelse - og symmetri mellem ansvar og kompetence - som ligger bag udvalgets forslag til en ny ledelsesstruktur i politiet, gør sig således også gældende i forhold til anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten besidder i dag alene faglige beføjelser, men ikke sædvanlige ledelsesmæssige beføjelser i forhold til budget, økonomi, personale mv. Disse kompetencer i forhold til anklagemyndighedens forhold ligger i dag hos henholdsvis Rigspolicefen (bevilling, økonomiadministration, kontorpersonale mv.) og Justitsministeriet (juridisk personale).

Efter flertallets opfattelse rejser den nuværende ordning problemer både i forhold til grundlæggende hensyn til anklagemyndighedens uafhængighed og gennemslagskraft over for politiet - og dermed til retssikkerheden og legalitetskontrollen med politiet - og i forhold til de samme ledelsesmæssige principper om sammenhæng mellem ansvar og kompetence, som ligger bag udvalgets forslag til en ledelsesreform i politiet.

Flertallet finder det derfor nødvendigt, at anklagemyndigheden som led i en sammenhængende politireform - udstyres med de samme ledelsesmæssige beføjelser i forhold til budget, økonomi, personale mv. som politiet. I forbindelse med ledelsesreformen må Rigsgadvokaten således sikres de grundlæggende ledelsesmæssige beføjelser i forhold til anklagemyndighedens bevilling og personale, som i dag ligger hos henholdsvis Rigspolicefen og Justitsministeriet. Dette er efter flertallets opfattelse en forudsætning for den nødvendige balance og ligeværdighed mellem anklagemyndighed og politi. En udskillelse af anklagemyndighedens bevilling fra politiets bevilling vil i øvrigt give Folketinget og borgerne bedre indsigt i både politiets og anklagemyndighedens ressourceanvendelse.



Flertallet skal bemærke, at der ved den konkrete udmøntning af udvalgets forslag om en ny entydig ledelsesstruktur med symmetri mellem ansvar og kompetence naturligvis forestår et mere detaljeret planlægningsarbejde. Det gælder både for så vidt angår:

- udvalgets forslag om en ny ledelsesstruktur i *politiet* - dvs. overførelse af Justitsministeriets nuværende kompetencer til at gribe ind i politikredsenes konkrete arbejdstilrettelæggelse til Rigspolicefen og overførelse af økonomi- og personalebeføjelser fra Rigspolicefen til kredse - og
- flertallets forslag om entydig ledelse med sammenhæng mellem ansvar og kompetence i *anklagemyndigheden* - dvs. overførelse til Rigsadvokaten af Rigspolicefens og Justitsministeriets kompetencer i forhold til anklagemyndighedens økonomi og personale.

Nærhed og lokal tilstedeværelse

Tanken om større politikredse er tidligere blevet mødt med bekymring i forhold til, om det vil betyde en øget centralisering. Det ses således til tider fremført som argumenter imod større kredse, at det vil give større afstand for borgerne til politiet, at den lokale forankring vil blive svækket, og at borgernes tryghed vil lide skade.

Efter udvalgets opfattelse forholder det sig imidlertid modsat: Opretholdes den nuværende politikredsinddeling, vil der i årene fremover helt uomgængeligt ske en tiltagende centralisering i politiet. I takt med at fremtidens udfordringer øger kravene til politiet, vil det blive nødvendigt at løfte flere og flere opgaver ud af politikredsene. Forestillinger om, at jo mindre politikredse, jo mere decentral opgaveløsning, er således en illusion.


Større politikredse vil ikke svække politiets nærhed og lokale forankring. Tværtimod vil bæredygtige kredse - og deraf følgende øget reel decentralisering - sikre en øget lokal tilstedeværelse og hurtigere responstid, også i yderområderne. Politiet vil dermed kunne sikre borgerne *større reel tryghed*.

Nærhed må defineres med udgangspunkt i borgernes behov - ikke i hensyn til "mursten" og "streger på landkortet". Den nærhed fra politiets side, som har reel betydning for borgerne, bestemmes ikke af bygningers placering, organisatoriske kredsgrænser eller mere symbolsk "synlig" patruljering, hvor der ikke er et konkret behov for politiets tilstedeværelse, jf. borgerundersøgelsen.



For borgerne bestemmes graden af politiets nærhed derimod af:

- Hvor *hurtigt* kan politiet nå frem (responstid).
- Hvor *tilgængeligt* og *imødekommende* er politiet (telefonservice, digital kommunikation med omverdenen og generel dialog med borgerne).



en umiddelbar betragtning kan et politi med mange små kredse måske forekomme tæt på borgerne. Men hvis disse kredse ikke er fagligt og ressourcemæssigt bæredygtige - og derfor ikke kan løse opgaverne lokalt - er denne (tilsyneladende) nærhed uden værdi for borgerne.

I dag er stort set alle de nuværende 54 politikredse for små til på egen hånd at magte alle de opgaver, der burde løses lokalt. De mindste kredse kan kun lige akkurat håndtere de mere rutineprægede opgaver. Mange politikredse må hente assistance fra andre kredse eller fra Rigspolitiet, hvis der opstår situationer eller sager, der ligger ud over det helt dagligdags. Politikredsenes behov for assistance har også gjort det nødvendigt at etablere et ekstra regionalt mellemlag i form af syv politiregioner. Samtidig er politiet i tiltagende omfang nødsaget til at centralisere løsningen af mere komplicerede opgavetyper, der kræver særlig ekspertise og specialviden, herunder oparbejdelse af en vis rutine.

Med den nuværende politikredsinddeling får borgerne derfor en dårligere politibetjening lokalt, end det ville være muligt at tilbyde i nye bæredygtige enheder. Politikredsene er i dag for små til at sikre en høj faglig kvalitet og rationel ressourceudnyttelse. Der er ikke det nødvendige faglige miljø og sagsvolumen ("kritisk masse") i de små kredse, som heller ikke har et tilstrækkeligt beredskabsvolumen. Der er således en risiko for, at sådanne små - "pseudo-nære" - politikredse snarere giver falsk end reel tryghed.

Samtidig er kredsene meget uhomogene, hvilket medfører en uensartet politibetjening rundt omkring i landet. I den konsulentanalyse af dansk politi, KPMG har gennemført for udvalget, er der konstateret meget betydelige forskelle i politikredsnes resultater med hensyn til opklaringsprocenter, sagsbehandlingstider og produktivitet. Kvaliteten af den ydelse, borgerne kan forvente fra politiet, varierer således meget, afhængigt af hvilken politikreds man tilfældigvis bor i. Visionsudvalget finder dette problematisk for retssikkerheden.

- Hvor *åbent* er politiet (adgang til oplysninger om politiets virke i lokalområdet, f.eks. på internettet).
- Har politiet et tilstrækkeligt politimæssigt *kendskab til nærområdet*, beboerne osv.
- Hvordan er samarbejdet med *de lokale aktører* (navnlig kommunerne).

For fremtidens politi må de overordnede mål om nærhed og lokal forankring således opfyldes gennem et professionelt tilrettelagt beredskab med hurtig responstid, god telefon- og it-service, patruljering og nærpolti i lokalområder med konkrete problemer samt et tæt samarbejde med kommunerne.

I den politiske debat er døgnåbne politistationer ofte blevet fremhævet som et mål i sig selv. Det høres nogle gange udtrykt som et ønske om, at der skal "brænde lys" i vinduerne. I forbindelse med Politikommissionens forslag fra 2002 til en politikredsreform var en af de væsentligste indvendinger mod den foreslåede modernisering af politiets organisation netop frygten for nedlæggelse af lokale politistationer.

Efter Visionsudvalgets opfattelse tager den megen opmærksomhed på bygningsmassen imidlertid fokus fra det, der i virkeligheden er centralt for borgerne. Efter udvalgets opfattelse er politistationerne i sig selv ikke særligt interessante – det afgørende for betjeningen af borgerne er derimod vagtberedskabet, og hvor mange patruljevogne der befinder sig hvor. Sagt på en anden måde er spørgsmålet: om to politifolk anvendes bedst i et hus, hvor de "vogter på en lampe", eller ude på gaden i en patruljevogn?

For hvornår har borgerne i dag egentlig behov for at henvende sig på selve politistationen? Svaret er: stort set aldrig. De fleste har kun få gange i deres liv befundet sig på en politistation og da med ærinder i forhold til pas, kørekort eller motorregistrering. Disse kundeserviceopgaver er nu – bl.a. som led i kommunalreformen – under alle omstændigheder ved at blive flyttet fra politiet.

Moderne beredskab – hurtig responstid

Omfanget og kvaliteten af politiets døgnberedskab er altså afgørende for det serviceniveau, borgerne oplever fra politiets side. Hurtig responstid forudsætter et professionelt og fleksibelt beredskab. Det kræver beredskabsenheder, der er store nok til at sætte et tilstrækkeligt antal patruljevogne på gaden – også selvom der skal håndteres flere uventede og hastende opgaver på samme tid.

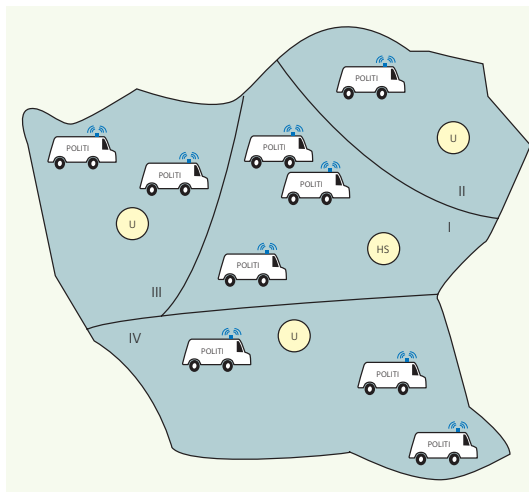
Mange af de nuværende politikredse har kun 1-2 patruljevogne i døgnberedskab. Det siger sig selv, at disse kredse ikke kan tilbyde borgerne den tryghed, at der kan rykkes hurtigt ud, også selvom der opstår flere hastende opgaver på samme tid – f.eks. et alvorlig færdselsuheld, et masseslagsmål og et igangværende indbrud tre forskellige steder i kredsen.

Det høres ofte som et argument imod større politikredse, at politiet så ikke vil kunne nå hurtigt nok ud til yderområderne, hvis der sker noget akut. Dette argument må bygge på en forudsætning om, at patruljevognens udgangspunkt er hovedpolitistationen, hvorfra der så skal køres ud til yderområdet. Men i et moderne politiberedskab skal patruljevognene naturligvis opholde sig rundt omkring i hele politikredsen, ikke på stationen.

Afgørende for en hurtig responstid – også til de yderligt beliggende områder i en organisatorisk enhed – er således ikke politistationers placering eller streger på landkortet, men at døgnberedskabet er tilrettelagt effektivt og fleksibelt med dækning af hele enhedens geografiske område.

For en borger, der ringer til politiet, fordi der er et indbrud i gang, er det ikke afgørende, om politistationen ligger 20 km eller 200 m væk. Afgørende er, om der er en disponibel patruljevogn i nærheden. Allerede i dag kan der således sagtens være en patruljevogn tættere på borgeren, der bor 20 km væk, end på borgeren, der bor 200 m fra stationen, som kun vagthavende opholder sig på og ikke kan forlade.

Figur 1



X-købing Politikreds er dannet ved sammenlægning af fire tidligere politikredse: En tidligere storbykreds i distrikt (I), som også er hovedstation, et lille landdistrikt mod nord (II) og et større landdistrikt mod syd, som har det største areal. Mod vest er der et tættere befolkede distrikt

De fleste områder kan dækkes inden for responstiden ved enten at være på gaden eller køre ud fra stationen, men i den allersydligste del af distriktet er det umuligt at nå frem inden for en rimelig responstid. Derfor er der permanent placeret en patruljevogn i området.

Det skal understreges, at etablering af større organisatoriske kredse naturligvis ikke ændrer ved, at der fortsat vil være behov for politiets lokale tilstedeværelse ud over hovedstationerne, navnlig i form af patruljevogne. Sagt på en anden måde: Efter den foreslåede politireform kommer borgerne måske længere fra politikredsens hovedadministration – men tættere på politiet. I dag er det således ikke borgerne, der kommer til politiet – navnlig ikke efter at kundeserviceopgaverne i forhold til pas, kørekort og motorregistrering flyttes – det er politiet, der kommer til borgerne.

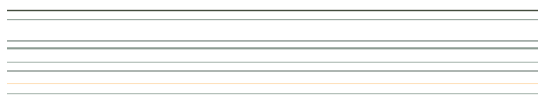
Efter Visionsudvalgets opfattelse bør der som led i en reform af politikredsinddelingen ske en modernisering af politiets beredskab. Et centralt element i en sådan modernisering vil være indførelse af nye teknologiske redskaber i form af GPS i patruljevognene, elektroniske kort og GIS på vagtcentralerne, it-baserede disponeringssystemer mv. Denne modernisering af beredskabet kan med fordel inspireres af de meget avancerede beredskabssystemer, der i dag anvendes af f.eks. Falck og politiet i Tyskland og Holland.

Bæredygtige enheder

Efter Visionsudvalgets opfattelse bliver en politikreds først bæredygtig, når den har et samlet personaletal på mindst 7-800 medarbejdere og et befolkningsgrundlag på mindst 400.000 indbyggere. For at kunne klare de fleste opgaver på egen hånd og sikre et professionelt beredskab med hurtig responstid må de nuværende 54 politikredse derfor sammenlægges i 10-12 nye politikredse.

Udvalget skal i den forbindelse fremhæve, at dette nødvendige minimumsvolumen må sikres uafhængigt af det geografiske areal. Arealet af en politikreds er ikke i sig selv relevant for politikredsens bæredygtighed og dermed kvaliteten og omfanget af den politibetjening, der kan tilbydes borgerne.

Efter udvalgets opfattelse er det således meget væsentligt at sikre, at hensynet til at tilbyde borgerne i tyndere befolkede områder en god politibetjening ikke kommer til at føre til den fejlslutning, at arealmæssigt store politikredse vil give disse områder dårligere politibetjening. Tværtimod vil det give borgerne i tyndt befolkede områder en dårligere politibetjening, hvis der dér oprettes politikredse, der er arealmæssigt for små til at sikre det nødvendige befolkningsgrundlag og personaletal. Borgerne i et tyndt befolkede område kan således ikke bruge politikredsens geografiske areal – herunder hvor langt der er til politistationen – til ret meget, hvis politikredsen ikke har mandskab nok til at sætte mere end nogle få patruljevogne på gaden eller til at løse store eller vanskelige opgaver.



Udfordringer i forhold til at sikre den bedst mulige politimæssige dækning i mere tyndt befolkede områder skal løses med en professionel og effektiv tilrettelæggelse af beredskabet, herunder navnlig ved brug af nye teknologiske redskaber og ved at sikre et stort og fleksibelt kørende beredskab, jf. figur 1.

En sammenhængende politireform vil styrke borgernes reelle tryghed gennem øget lokal tilstedeværelse og hurtigere responstid. Således anslår KPMG, at reformen vil frigøre i størrelsesordenen af 1.000 årsværk, jf. afsnit 3.7. Samtidig vil reformen sikre en omfattende decentralisering af opgaver fra Rigspolitiet til politikredsene – herunder overførsel af 300 årsværk til kredsene – og en betydelig slankning af Rigspolitiet. Endelig vil det nuværende mellemlag i form af syv politiregioner og andre regionale "knopskydninger" kunne afskaffes.

KPMG om perspektiverne ved den foreslåede reform

"Politibetjeningen i landet vil blive mere ensartet og i højere grad i tråd med overordnede politiske prioriteringer. Den enkelte politikreds' performance vil blive monitoreret, og i modsætning til nu vil dårlig performance få konsekvenser for ledelsen inden for den enkelte politikreds. Derved sikres et generelt set højere niveau.

Der vil blive frigivet ressourcer fra centralt hold til indsætning lokalt i politikredsene rundt om i landet. Samtidig vil en koncentrering af vagthavendefunktionerne på færre enheder medføre, at beredskabet vil befinde sig på gaden og i patruljevognene i modsætning til på stationen.

Samlet vil borgerne kunne opleve en tættere kontakt til politiet. Ikke bag en skranke ved en kundeserviceekspedition, men i forbindelse med assistance (beredskab) og efterforskning."

KPMG: "Scenarier for dansk politi", 27. januar 2005, s. 45.

Styrket samarbejde med kommunerne

Efter udvalgets opfattelse vil politireformen – i sammenhæng med kommunalreformen – medføre en markant styrkelse af samspillet mellem politiet og kommunerne.

Et centralt element i både kommunalreformen og politireformen er at sikre større lokal beslutningskompetence og dermed større reel decentralisering. Kombinationen af både nye bæredygtige kommuner og nye bæredygtige politikredse vil derfor give mulighed for at etablere et langt mere kvalificeret og omfattende samarbejde på de mange vigtige fælles opgaveområder.

Med større kommuner og politikredse vil det blive muligt at gennemføre mere slagkraftige tværgående initiativer, flere tæt koordinerede indsatser osv. I og med at politikredsene får langt større grad af decentrale beføjelser, vil det også blive betydeligt lettere for kredsene end i dag at tilpasse politiets indsats til de lokale behov – herunder til de konkrete problemer, kommunerne identificerer i arbejdet f.eks. på det sociale område og i skolerne. Kommunerne vil med andre ord få øgede muligheder for at påvirke politiindsatsen i deres lokalområde.

Visionsudvalget forventer således, at den sammenhængende politireform vil sikre kommunerne en mere beslutningsdygtig samarbejdspartner i politiet. Politiet vil også kunne tilbyde kommunerne en bedre og mere effektiv løsning af opgaverne. Denne styrkelse af samarbejdet mellem politiet og kommunerne vil kunne udnyttes i den meget vigtige fælles indsats i forhold til bl.a. børn- og unge, etniske grupper, narkotikamisbrug og personer med psykiske og sociale problemer. En styrkelse af samarbejdet på disse områder er ikke mindst afgørende i lyset af de – fælles – udfordringer, kommunerne og politiet står over for i de kommende år, jf. kapitel 3.

I den forbindelse skal det også nævnes, at udvalget forudsætter, at lokalnævnene opretholdes i en opdateret form efter kommunalreformen og den sammenhængende politireform. Efter udvalgets opfattelse skal der således fortsat være et lokalnævn i hver af de nye politikredse. Med den foreslåede ledelses- og kredsreform vil den lokale politidirektør være udstyret med de nødvendige ledelsesbeføjelser og det tilstrækkelige personaletal til at realisere lokalnævnenes ønsker til særlige prioriteringer mv. Lokalnævnene vil derfor få større reel indflydelse efter en sammenhængende politireform.

3.4. Moderne ledelse

Politiet mødes i stigende grad med krav om at leve op til de almindelige krav og forventninger til moderne og god ledelse, som stilles i det omgivende samfund. Den foreslåede sammenhængende politireform vil øge kravene til politiets ledelse.

Det bliver således en central udfordring for den ledelse, der skal stå i spidsen for moderniseringen af dansk politi, at fastlægge den nye ledel-

sespolitik, som skal udfylde politiets nye rammer, jf. kapitel 7.

Efter Visionsudvalgets opfattelse bør politiets nye ledelsespolitik fastlægges efter følgende pejlemærker:

- Ved rekruttering af politiets ledere bør der sættes øget fokus på generelle ledelseskompetencer og personlige egenskaber.
- Retsplejelovens krav om, at politiets topledere skal have juridisk kandidateksamen, bør ophæves. Politidirektørerne i de 10-12 nye politikredse må således rekrutteres ud fra en helhedsvurdering af de individuelle kvalifikationer – herunder personlige egenskaber og almene ledelsesmæssige kompetencer – frem for et mere snævert (formelt) uddannelseskra.
- Der bør udvises større åbenhed over for omverdenen ved rekruttering af ledere i politiet. På en række områder (økonomi, it, personaleudvikling mv.) bør der således rekrutteres flere ledere ude fra.
- Der bør ske en opblødning af stive, anciennitetsbaserede advancementssystemer, som kan være en barriere for udvikling og stimulering af ledertalenter.

• Politiets lederuddannelse bør i videst muligt omfang integreres i det etablerede uddannelsessystem. Herved vil politiets lederuddannelse i højere grad blive inspireret af erfaringerne fra andre organisationer og præget af den generelle udvikling i kravene til god ledelse.

- Systematisk lederevaluering og opfølgning herpå bør være obligatorisk for alle ledere i politiet.
- Der bør indføres åremålsansættelse og resultatkontrakter for hele politiets topledelse.
- Politiet bør formulere en overordnet ledelsesstrategi, som fastlægger:

1) De kompetencer politiets samlede ledelsesgruppe som helhed har behov for – og hvordan disse kompetencer tilvejebringes.

2) De principper der gælder for god ledelse i politiet – og hvordan barriererne herfor nedbrydes.

3.5. Moderne personalepolitik

Som beskrevet i afsnit 2.3., står politiet over for store udfordringer, der kræver nye og øgede kompetencer. Den foreslåede politireform vil øge disse krav – herunder til tilstedeværelsen af mere specialiserede kompetencer inden for f.eks. it, økonomi og personaleudvikling.

Det er således en afgørende forudsætning for, at politiet kan løfte fremtidens udfordringer med højest mulige kvalitet og effektivitet, at politiet rekrutterer, fastholder og udvikler de rigtige kompetencer – dvs. de rigtige medarbejdere. Politireformen bør derfor ledsages af en modernisering af politiets personalepolitik, der sikrer, at dansk politi er en attraktiv arbejdsplads præget af trivsel, motivation og udvikling, jf. kapitel 8.

Efter Visionsudvalgets opfattelse bør politiets nye personalepolitik fastlægges efter følgende pejlemærker:

- Den interne organisering af politiet bør ikke længere være baseret på den traditionsbundne opdeling i et ordenspoliti og et kriminalpoliti. Denne opdeling indebærer uhensigtsmæssige kulturforskelle og risiko for dobbeltarbejde. Den fremtidige interne organisering bør i stedet tage udgangspunkt i opgaverne. Et sådant enstrenget enhedspoliti vil både sikre et bedre helhedssyn i hele politiet og mere rationel ressourceudnyttelse.
- Med henblik på at sikre de nødvendige kompetencer i hele organisationen bør der sættes fokus på at rekruttere flere medarbejdere ude fra – dvs. med andre kompetenceprofiler end politiets tre typiske personalekategorier: politiuddannede (77 pct.), kontoruddannede (16 pct.) og jurister (3 pct.).
- Der bør i stigende grad tilvejebringes og udvikles specialkompetencer i politiet – både ved rekruttering af eksterne specialister og ved tidligere efteruddannelsesforløb for politiets medarbejdere.

- Politiuddannelsen bør moderniseres med henblik på at sikre et generelt løft i politiets kompetenceudvikling. Det gælder både grunduddannelsen på Politiskolen og politiets efter- og videreuddannelsesforløb. Politiets uddannelsessystem skal i videst muligt omfang tilnærmes det etablerede uddannelsessystem.
- Medarbejderudviklingssamtaler (MUS) bør gennemføres og opfølges systematisk over for samtlige medarbejdere i politiet.
- De nuværende relativt stive og anciennitetsbaserede karriere- og lønsystemer bør blødes op. Personalepolitikken bør understøtte udviklingen af dygtige og talentfulde medarbejdere og motivere til en særlig indsats.

3.6. Fremtidssikret teknologi

Politiet har i en årrække haft et efterslæb på det teknologiske område. De "forretningskritiske" systemer er forældede og ustabile. Den løbende prioritering og udvikling på it-området har ikke i tilstrækkelig grad sikret nødvendige opgraderinger og etablering af nye systemer. Resultatet er, at politiet står med en række systemer, der snarest må opgraderes eller udskiftes, jf. kapitel 9.

Det er navnlig presserende - uanset om der gennemføres en politireform eller ej - at udskifte politiets sagsstyringssystem (POLAS), radiosystem (THOR) og personaleadministrative system (PAI). En modernisering af disse systemer er også en praktisk forudsætning for implementeringen af den foreslåede sammenhængende politireform - herunder for at frigøre hele effektiviseringspotentialer. Det er derfor vigtigt, at de udviklingsaktiviteter på området, der er aftalt som led i politiets flerårsaftale for 2004-2006, gennemføres hurtigst muligt.

Politiet står samtidig over for den væsentlige udfordring at udnytte de eksisterende og de kommende års teknologiske muligheder langt bedre til at effektivisere arbejdsgange og yde bedre service over for borgere og samarbejdspartnere. Der vil således være ganske betydelige kvalitative og kvantitative gevinster at hente i politiet ved at udnytte den tekno-

logi til indførelse af f.eks. digital dataudveksling, digital mobil rapportering og internetbaseret selvbetjening.

Det er en afgørende forudsætning for den nødvendige it-modernisering i politiet, at politiets topledelse fortsat har stor fokus på politiets it-anvendelse, og at der sker en kompetencemæssig styrkelse af politiets it-organisation. Det anbefales i den forbindelse, at der jævnligt gennemføres benchmark med andre større offentlige it-organisationer.

3.7. Gevinster og omkostninger

Effektiviseringspotentiale – 1.000 årsværk

Som led i konsulentanalysen af dansk politi har KPMG gennemført en implementeringsanalyse for Visionsudvalget. Det er KPMG's forsigtige skøn, at det umiddelbare, direkte effektiviseringspotentiale ved den foreslåede politireform er i størrelsesordenen 1.000 årsværk – svarende til en årlig lønsum på ca. 3-400 mio. kr. (inkl. pensioner, men ekskl. overhead på ca. 25 pct.), jf. kapitel 10.

Af det effektiviseringspotentiale på ca. 1.000 årsværk, som KPMG har beregnet, er ca. halvdelen relateret til den foreslåede modernisering af beredskabet. Det resterende effektiviseringspotentiale er relateret til modernisering af it og indførelse af "best practice".

Det kan til sammenligning oplyses, at Politikommissionen skønnede det samlede effektiviseringspotentiale ved kommissionens forslag om 25 politikredse til i alt 500 årsværk (der kunne omsættes i 600 politiårsværk), jf. Politikommissionens betænkning nr. 1409 /2002 om politiets struktur.

Det er derudover KPMG's forventning, at de nye strukturelle rammer for politiet kombineret med ny teknologi, moderne ledelse og personalepolitik mv. på længere sigt vil give mulighed for yderligere betydelige generelle effektiviseringer, herunder i Rigspolitiet.

Som led i den decentralisering af opgaver fra Rigspolitiet til politikredsene, der er et vigtigt led i den foreslåede politireform, anslår KPMG, at der kan overflyttes omkring 300 af Rigspolitets nuværende ca. 2.200 årsværk (ekskl. Politiskolen) til politikredsene.

KPMG's overordnede skøn over effektiviseringspotentialer er behæftet med en række usikkerheder og forbehold. Mere sikre beregninger forudsætter således bl.a. præcis stillingtagen til de enkelte elementer i reformen og kan derfor først gennemføres i forbindelse med planlægningen af den praktiske implementering.

Det vil naturligvis være en politisk beslutning, hvordan gevinsterne ved reformen skal anvendes. Udvalget skal dog i den forbindelse pege på, at det betydelige frigørelsespotentialer må ses i sammenhæng med de udfordringer i forhold til både nye, større og mere komplicerede opgaver, som politiet står over for i de kommende år - og som efter udvalgets opfattelse vil medføre et forøget pres på politiets ressourcer. Samtidig forudsætter bl.a. udvalgets forslag om en modernisering af døgnberedskabet, at beredskabet styrkes med (nogle af) de frigjorte ressourcer.



Reformafhængige investeringer

I implementeringsanalysen har KPMG anført en række "kvalificerede skøn" over omkostningerne i forbindelse med udvalgets forslag til en politireform.

KPMG anslår de direkte reformafhængige investeringer til i størrelsesordenen 150 mio. kr. Det drejer sig om de investeringer, der er nødvendige til understøttelse af ledelsesreformen og kredsreformen - dvs. udgifter til bygninger, økonomisystemer og moderne beredskabsteknologi.

Det skal bemærkes, at skønnet over bygningsmæssige investeringer er baseret på den forudsætning, at politiet - ligesom domstolene - i forbindelse med reformen overgår til den statslige huslejeordning med Slots- og Ejendomsstyrelsen som udlejer.

De direkte procesomkostninger til bl.a. analyser, planlægning og projektdrift i forbindelse med gennemførelsen af politireformen anslås løst af KPMG til omkring 50 mio. kr. over en årrække.

Ressourceoptimerende investeringer

Det er bl.a. en forudsætning for at kunne frigøre det samlede effektiviseringspotentialer, at der gennemføres en række ressourceoptimerende tiltag på it-området. Disse tiltag vil desuden sikre bedre betjening af borgerne og bedre kvalitet i opgaveløsningen. Det drejer sig konkret om investeringer i digital dataudveksling, internetbaserede services, digital rapportering og mobil sagsbehandling.

Omkostninger til de nævnte ressourceoptimerende projekter anslås af KPMG til i størrelsesordenen 75-130 mio. kr., der bør afholdes i forbindelse med gennemførelsen af reformen.

Reformuafhængige investeringer

Ud over de ovennævnte omkostninger i tilknytning til den foreslåede sammenhængende politireform står politiet i disse år over for betydelige investeringer i projekter, som det er nødvendigt at gennemføre helt uafhængigt af en reform. Det drejer sig om en række infrastrukturkritiske projekter, som er en grundlæggende forudsætning for den fremtidige understøttelse af politiets arbejde. Selvom omkostningerne til disse kritiske investeringer i politiets teknologiske infrastruktur skal afholdes, uanset om politireformen gennemføres eller ej, er en tidssvarende teknologisk infrastruktur imidlertid også en afgørende forudsætning for, at den foreslåede politireform overhovedet kan gennemføres i praksis.

KPMG har anslået de reformuafhængige investeringer til i størrelsesordenen 275-280 mio. kr., hvoraf en væsentlig del er tilført politiet i forbindelse med flerårsaftalen for politiet for 2004-2006. Det drejer sig konkret om udgifter til it-systemer i form af et nyt sagsstyringssystem (POLSAS), et integrationslag, et nyt personaleadministrativt system (PAI) og en sikkerhedsløsning i tilknytning til brug af e-mails. Hertil kommer et nyt radio- og datakommunikationssystem.

Det skal understreges, at udvalget anser det for afgørende, at de nævnte projekter i forhold til politiets radio- og datakommunikationssystem samt kritiske it-systemer gennemføres hurtigst muligt.

Kommissorium

Vision for fremtidens politi

Dansk politi står over for store udfordringer i de kommende år. Ændrede samfundsforhold, ny teknologi, øget internationalisering, ændret befolknings sammensætning og demografi påvirker kriminalitetsudviklingen og stiller nye og anderledes krav til politiet over hele landet.

Politiet skal løbende kunne tilpasse sin opgaveløsning i overensstemmelse med samfundsudviklingen. Politiet skal fungere smidigt og effektivt, det skal være præget af åbenhed og lydhørhed over for borgernes ønsker og behov, og det skal være synligt og skabe tryghed i nærområderne. Samtidig skal politiet være i stand til efterforske komplicerede og tunge sagskomplekser på et højt fagligt niveau, som sikrer, at der er konsekvens i retshåndhævelsen, så både små og store sager opklares inden for rimelig tid, og de skyldige stilles for retten og dømmes. Politiets arbejde skal endvidere være undergivet en løbende og effektiv legalitetskontrol.

Politiet varetager en helt central samfundsfunktion, og spørgsmålet om hvilke samfundsopgaver politiet skal løse, og hvordan de løses, bør løbende overvejes og drøftes i ethvert moderne og demokratisk samfund. Der både kan og skal stilles store krav til politiet. Samfundet skal have kvalitet for pengene, og politiet skal have de arbejdsbetingelser, som er nødvendige, for at det kan løse sine opgaver tilfredsstillende.

Regeringen ønsker at sætte fokus på løsningen af fremtidens politiopgaver. Der nedsættes derfor et bredt sammensat udvalg, som får til opgave at udarbejde en overordnet vision for fremtidens politi. Ud fra samfundsudviklingen i almindelighed, og kriminalitetsudviklingen i særdeleshed, skal udvalget give sit bud på omfanget og karakteren af de samfundsopgaver, som politiet vil skulle løse i de kommende år.

Med udgangspunkt i de krav, som borgerne med rette bør kunne stille til politiet i et moderne rets-samfund, skal udvalget overveje, hvordan samfundsudviklingen kan forventes at påvirke politiets arbejde i de kommende årtier, og hvilke overordnede målsætninger, der bør gælde for politiet, hvis det skal sikres, at retshåndhævelsen udvikler sig i takt med retsopfattelsen i samfundet. Udvalget skal i den forbindelse navnlig overveje betydningen af samfundsudviklingen på følgende områder:

- Kriminalitet
- Demografi
- Internationalisering
- Sikkerhedssituationen
- Urbanisering
- Sociale forhold
- Teknologi
- Forholdet til autoriteter
- Moral og etik
- Nærhed og tryghed
- Prioritering og målstyring
- Offentlig personaleledelse og –kultur
- Strafferetlig og straffeprocessuel lovgivning

Udvalget skal sammenfatte sine overvejelser i en rapport, der ud fra de overordnede målsætninger for fremtidens politiarbejde, som udvalget opstiller, også skal indeholde principielle overvejelser om, hvordan politiet bør ledes og indrettes for at kunne opfylde disse mål. Disse overvejelser bør omfatte overordnede strukturspørgsmål inden for politiet, herunder vedrørende forholdet mellem centrale og decentrale politimyndigheder, særlige politienheders rolle og funktion, regionale samarbejds muligheder mv.

Udvalget skal ikke udarbejde forslag til nye geografiske opdelinger af politiet. Et samlet forslag herom er indeholdt i betænkning 1409/2002 fra Politikommissionen. Udvalget kan inddrage forslagene og overvejelserne i denne betænkning i sit arbejde og kan vurdere og udtale sig herom. Udvalget bør i den forbindelse også være opmærksom på betænkning 1398/2001 fra Domstolenes Strukturkommission. Udvalget kan tage initiativ til budgetanalyser.

Udvalget skal afslutte sit arbejde inden sommeren 2004.

Grundlaget for udvalgets rapport

Visionsudvalget har gennemført en række undersøgelser og analyser for at tilvejebringe et udførligt og objektivt faktisk grundlag for udvalgets overvejelser.

Rapporten om fremtidens politi indeholder således Visionsudvalgets konklusioner og anbefalinger, som i vidt omfang er inspireret og underbygget af et omfattende baggrundsmateriale i form af eksternt udarbejdede undersøgelser og analyser. Det skal bemærkes, at udvalgets opfattelse fremgår af rapporten, mens udvalget ikke kan tages til indtægt for alle konklusioner og anbefalinger i de bagvedliggende undersøgelser og analyser.

Alle analyserapporter mv. er tilgængelige på udvalgets hjemmeside www.fremtidenspoliti.dk.

Derudover har udvalget valgt at lade det mest centrale baggrundsmateriale optrykke i et bilagsbind. I bilagsbindet er gengivet sammenfatningerne fra de analyserapporter, som især er indgået i de overvejelser, der ligger bag udvalgets rapport og forslag.

Grundlaget for udvalgets overvejelser om fremtidens politi – og anbefalinger for politiets fremtid – er tilvejebragt ved følgende undersøgelser:

- En **borgerundersøgelse** blandt mere end 4.000 repræsentativt udvalgte borgere. Der er tale om en spørgeskemaundersøgelse om borgernes krav og forventninger til politiet, herunder til prioriteringen af politiets opgaver. Borgerundersøgelsen er gennemført af *Socialforskningsinstituttet* og *Justitsministeriets Forskningsenhed*. (Se kapitel 2)
- En omfattende **konsulentanalyse af dansk politi** gennemført af *KPMG*. (Se kapitel 5-10)

Som led i analysen af dansk politi har *KPMG* besøgt otte af landets 54 politikredse og fem af Rigspolitiets otte afdelinger. *KPMG* har i den forbindelse foretaget mere end 330 interview med medarbejdere og ledere i dansk politi. Der er udarbejdet en række kortlægnings- og analyserapporter, bl.a. om politiets ressourceanvendelse, produktivitet, it-status, sagsprocesser mv. Der er ligeledes gennemført en række detailanalyser, herunder navnlig:

”Dansk politi – strukturanalyse” (styringen af politiet, kredsstrukturen, opgave- og opgaveplaceringen mv.)

”Politiet i Sverige, Norge og England/Wales” (sammenligning og perspektivering af dansk politis organisering og styring med politiet i de nævnte lande)

”Det fremtidige beredskab i dansk politi” (analyse af beredskabet i dansk politi sammenlignet med moderne beredskabssystemer i Falck og hos politiet i Tyskland, Holland og Norge)

”Analyse af grund-, efter- og lederuddannelsen i politiet” (analyse af politiets uddannelses- og kompetenceudviklingssystem med forslag til generelt kompetenceløft – analysen er udarbejdet i samarbejde med *Mercuri Urval*)

”It-konsekvensanalyse – dansk politi” (analyse af dels behovet for modernisering af de infrastrukturkritiske it-systemer i politiet, dels mulighederne for at anvende nye teknologiske redskaber til at sikre bedre effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen)

”Implementeringsoplæg vedrørende reform af dansk politi” (analyse af perspektiverne ved udvalgets forslag til en sammenhængende politireform – herunder økonomiske gevinster og omkostninger – og anbefalinger for implementeringsforløbet)

-
- Et **ledelsesbarometer i politiet** blandt samtlige ledere – både i politikredse og i Rigspoliet. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført af *Det Danske Ledelsesbarometer v. Handelshøjskolen i Århus*. Ledelsesbarometeret i politiet er baseret på – og sammenlignet med – det ledelsesbarometer i hele staten, som *Personalestyrelsen* og *Det Danske Ledelsesbarometer* gennemførte i 2002. (Se kapitel 7)
 - En **medarbejderundersøgelse i politiet** blandt 2.000 af politiets ca. 13.500 medarbejdere. Medarbejderundersøgelsen er gennemført af *Gallup*. Den er baseret på – og sammenlignet med – den motivationsundersøgelse, *Personalestyrelsen* og *Gallup* gennemførte i 2000 blandt 14.000 ansatte i hele staten. (Se kapitel 8)

Borgernes krav og forventninger

Internationale undersøgelser viser, at danskerne suverænt er det europæiske folkefærd, der har den største tryghedsfølelse. Det er også danskerne, der er mest tilfredse med politiets håndtering af anmeldelser og med politiets indsats for at holde kriminaliteten i skak i det område, hvor man bor.

Borgernes bekymring for kriminalitet er endvidere faldet markant i de sidste 10 år. Hvor 70 pct. af befolkningen i 1993 bekymrede sig meget for vold og kriminalitet, er tallet i dag faldet til 37 pct.

I "Tryghedsrapport 2004 – en analyse af danskernes tryghed og utryghed" konkluderes det, at kun én ud af femten danskere er utrygge over for at blive ramt af vold, og at "fjernere kilder til utryghed som kriminalitet, vold og terror spiller ingen målbar rolle for danskernes livskvalitet".

Set i det lys er det påfaldende, at der i mediebilledet og den retspolitiske debat i de senere år er kommet stigende fokus på borgernes subjektive tryghedsfølelse. Det ses således i dag som et politisk krav, bl.a. i politiets flerårsaftaler, at det ikke er nok, at politiet beskytter borgerne mod den faktiske risiko for at blive udsat for forbrydelser – politiet skal også sikre, at borgerne føler sig trygge og ikke bekymrer sig. Disse krav synes at basere sig på antagelser om, at danskerne er utrygge og bekymrede, hvilket imidlertid langt fra er tilfældet.

De øgede krav om, at politiet også skal bibringe borgerne en følelsesmæssig oplevelse af tryghed, giver sig udslag i en række konkrete krav til politiets indsats, herunder om øget "synlighed". Det synes således at være den almindelige antagelse i medierne og den retspolitiske debat, at det centrale redskab til at øge borgernes tryghedsfølelse er "mere synligt politi på gaden".

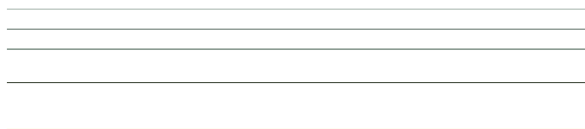
Visionsudvalget finder det paradoksalt, at samtidig med, at danskerne er den mest trygge befolkning i Europa – og endda bliver mindre og mindre bekymrede i disse år – så tegnes der i medierne og det politiske liv et billede af tiltagende utryghed og bekymring. Efter udvalgets opfattelse er den store politiske fokus på antagelser om borgernes tryghed eller mangel herpå problematisk for en hensigtsmæssig prioritering og udnyttelse af politiets ressourcer. Ressourcerne bør således anvendes der, hvor der er et reelt behov for politiets indsats – dvs. hvor der er faktiske risici og problemer, og hvor politiets indsats derfor kan give målbare resultater og effekter.

Det problematiske i at tage udgangspunkt i hensyn til en diffus subjektiv tryghedsfølelse understreges yderligere af, at det viser sig, at borgerne selv har et langt mere nuanceret og bredt samfundsmæssigt perspektiv på politiets indsats end det snævre fokus på den personlige følelse af tryghed.

Visionsudvalget har gennemført en omfattende borgerundersøgelse blandt mere end 4.000 repræsentativt udvalgte borgere. Borgerundersøgelsen viser helt signifikant, at borgerne ønsker, at politiets ressourcer anvendes der, hvor der er reelle problemer. Borgerne ønsker ikke selv at møde mere synligt politi i deres egen hverdag. Borgerne efterspørger f.eks. ikke mere patruljering i nærområder, hvor der ikke er konkrete problemer. Tværtimod ledsages politiets tilstedeværelse ofte snarere af bekymringer om, hvad der mon nu er galt, end af større tryghed.

Borgerne ønsker således, at politiet selv tilrettelægger indsatsen målrettet til de områder og tidspunkter, hvor der erfaringsmæssigt er brug for politiet. Borgerne er ikke optaget af, hvor politiet opholder sig, men derimod af, at politiet opklarer kriminalitet professionelt og effektivt og kan komme hurtigt til stede, når der er brug for politiet.

Samlet set tegner borgerundersøgelsen og de forskellige tryghedsundersøgelser således et helt entydigt billede af, at den gennemsnitlige borger ønsker, at politiets ressourcer anvendes til at sikre reel tryghed frem for subjektiv tryghedsfølelse. Når man spørger borgerne selv, tegner der sig med andre ord et helt andet og langt mere nuanceret billede end de signaler om stigende bekymring og utryghed, som ofte synes fremherskende i medierne og den politiske debat.







Senest konkluderer "Tryghedsrapport 2004 – en analyse af danskernes tryghed og utryghed"¹, at trygheden blandt danskerne generelt er overvældende. Fire ud af fem danskere mener, at medierne overdriver risikoen ved mange ting – og to ud af tre danskere mener, at samfundet ofte bruger store ressourcer på at gøre noget ved risici, der i virkeligheden er ubetydelige, jf. afsnit 3.4. Ifølge denne rapport viser andre undersøgelser i øvrigt, "at borgerne er opmærksomme på muligheden for at blive udsat for skrækpropaganda – og er ganske irriterede over det".

Helt i overensstemmelse med resultaterne i de forskellige undersøgelser om befolkningens lave bekymring og høje tryghedsfølelse, har Visionsudvalget ligeledes kunnet konstatere, at den gennemsnitlige dansker ikke selv efterspørger en politiindsats rettet mod større subjektiv tryghed, mere synligt politi osv.

Udvalget har således gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt 4.000 repræsentativt udvalgte borgere. Denne borgerundersøgelse er lavet af Socialforskningsinstituttet og Justitsministeriets Forskningsenhed og er blevet uddybet og belyst ved to fokusgruppeinterview, jf. nærmere nedenfor i afsnit 2.

Borgerundersøgelsen viser helt signifikant, at borgerne ønsker, at politiets ressourcer anvendes dér, hvor der er et *reelt behov* for politiets indsats. Det gælder i særlig grad forebyggelse og opklaring af forbrydelser – herunder ved analytisk efterforskningsarbejde "bag skrivebordene".

Borgerne ser således politiets indsats i et nuanceret og bredt samfundsmæssigt perspektiv – og er gennemgående ikke særligt fokuserede på personligt at møde politiet i hverdagen. Der er et klart ønske om, at politiets ressourcer skal bruges på en målrettet indsats i de områder og på de tidspunkter, hvor der erfaringsmæssigt er reel risiko for kriminalitet eller uro, frem for på mere symbolsk "synlig" patruljering i lokalmiljøet, boligområder mv. Borgerne er således helt opmærksomme på, at politiet ikke har ressourcer til at være alle steder på én gang. De ønsker derfor, at politiets ressourcer anvendes til at sikre konkrete resultater og effekter.

Der tegner sig ligeledes et entydigt billede af, at borgerne har tillid til, at politiet selv kan anlægge den rigtige politifaglige prioritering af indsatsen, som sikrer, at f.eks. patruljeringen tilrettelægges der, hvor der er det største behov for politiets indsats.

Resultaterne af borgerundersøgelsen og de nævnte undersøgelser af befolkningens tryghedsfølelse og bekymring må imidlertid stilles over for de senere års politiske målsætninger og krav til politiets indsats, som bl.a. er kommet til udtryk i politiets flerårsaftaler.

Både den nuværende og de tidligere flerårsaftaler har således været præget af antagelser om stigende utryghed og bekymring i befolkning. Dette har givet sig udslag i en række krav til politiets indsats rettet mod at øge borgernes subjektive tryghedsfølelse.

Denne tendens afspejler sig i de konkrete politiske krav til prioriteringen af politiets indsats. I flerårsaftalen for 2004-2006 forudsættes f.eks. en styrkelse af indsatsen mod "*utryghedsskabende*" kriminalitet som vold, røveri og indbrud samt en målrettet indsats mod "*utryghed*" fra synlige grupper af unge i gadebilledet. I de tidligere flerårsaftaler har der f.eks. også været stillet krav om, at politiets patruljering skulle øges med 10 pct., ligesom fod- og cykelpatruljeringen i byerne skulle øges betragteligt.

Der er altså en politisk forventning om, at politiet ikke blot skal beskytte borgerne mod faktisk at blive udsat for kriminalitet, men også mod at opleve angst eller bekymring herfor. I medierne og den retspolitiske debat tegner der sig samtidig et billede af, at borgerne er blevet mere utrygge og mere bekymrede for kriminalitet – og at svaret herpå er, at borgerne skal se mere synligt politi i deres egen hverdag og deres eget lokalområde.

Som det fremgår ovenfor, viser borgerundersøgelsen og flere tryghedsundersøgelser mv. imidlertid helt entydigt, at der tegner sig et helt andet og langt mere nuanceret billede, når borgerne selv bliver spurgt.

¹ TrygFonden og Huset Mandag Morgen, december 2004

Visionsudvalget finder det væsentligt, at der tages udgangspunkt i disse faktuelle undersøgelser af befolkningens holdninger, når kravene til og rammerne for fremtidens politi skal fastlægges – ikke i medieskabte billeder af bekymring og utryghed, som borgerne tilsyneladende ikke selv oplever som et problem.

2. Borgerundersøgelsen

2.1. Metode

Borgerundersøgelsen er gennemført som en omfattende spørgeskemaundersøgelse, der efterfølgende er suppleret med uddybende, personlige interview i to mindre fokusgrupper. Undersøgelsen er tilrettelagt og gennemført af forskningschef, dr. jur. Britta Kyvsgaard, Justitsministeriets Forskningsenhed, i samarbejde med professor, dr. jur. Flemming Balvig, Københavns Universitet, og forskningslektor, ph.d. Lars Holmberg, Københavns Universitet.

Socialforskningsinstituttet har forestået dataindsamlingen i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen. På grundlag af et spørgeskema udarbejdet af de tre ovennævnte forskere gennemførte Socialforskningsinstituttet således i januar og februar 2004 telefoninterview med i alt 4.033 personer i alderen 15–74 år. Svarprocenten lå på 79, hvilket angives at være en meget høj svarprocent ved denne form for undersøgelse. Deltagergruppen er udvalgt tilfældigt som repræsentativ for befolkningssammensætningen.

Britta Kyvsgaard har forestået bearbejdningen af de data, Socialforskningsinstituttet har indsamlet ved de godt 4.000 telefoninterview.

De uddybende fokusgruppeinterview er tilrettelagt og gennemført af Flemming Balvig og Lars Holmberg. Interviewene blev gennemført i april 2004 i to fokusgrupper med henholdsvis otte og 10 deltagere. Deltagerne i fokusgrupperne er udvalgt blandt de personer, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen. I praksis viste det sig vanskeligt at finde et tilstrækkeligt antal personer, der kunne afsætte tid til at deltage i fokusgruppeinterviewene. Deltagerne vurderes dog samlet set rimeligt fordelt geografisk, kønsmæssigt mv. I fokusgrupperne deltog ikke helt unge, personer med anden etnisk baggrund eller beboere i København.

2.2. Resultater

2.2.1. Prioritering mellem politiets hovedopgaver

De godt 4.000 borgere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, er blevet udspurgt om, hvordan de synes, politiet skal prioritere sit arbejde. Deltagerne modtog forud for telefoninterviewet et brev fra Socialforskningsinstituttet, der orienterede nærmere om undersøgelsen. I dette brev fremgik det bl.a., at politiet i dag har følgende hovedopgaver:

- At patruljere og være synlige i gademiljøet og andre steder.
- At opklare forbrydelser.
- At forebygge kriminalitet, f.eks. gennem foredrag i skoler og gennem arbejde med unge.
- At sørge for sikkerhed i trafikken.
- At rykke ud og assistere i forbindelse med ulykker og forbrydelser.

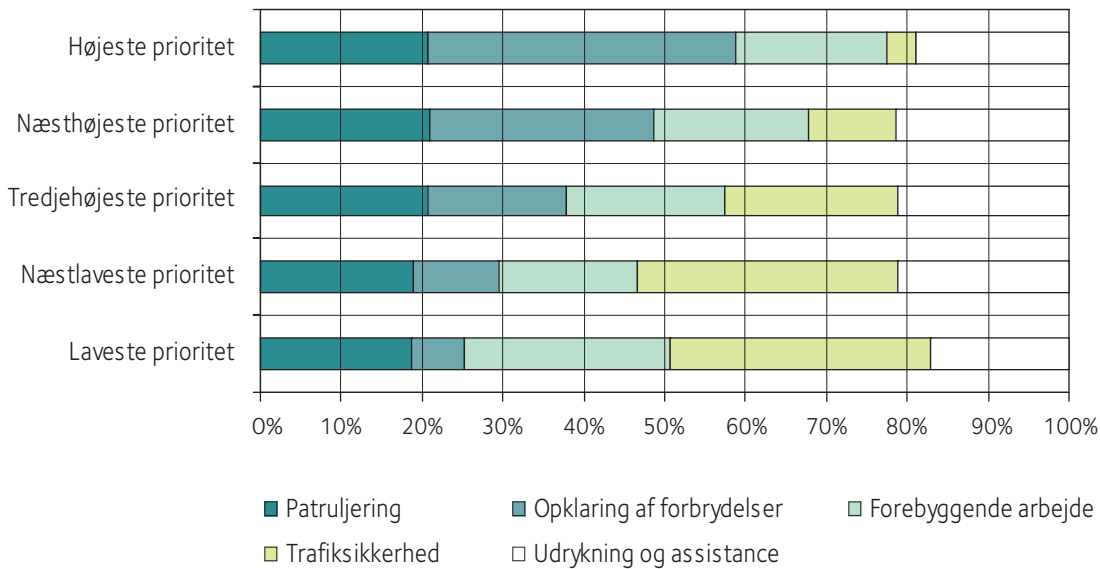
I den første del af telefoninterviewet blev borgeren bedt om at prioritere mellem disse fem hovedopgaver. I tabel 1 ses svarfordelingen med hensyn til, hvilken af disse fem hovedopgaver der skal prioriteres højest.

Tabel 1. Hvilken af de fem hovedopgaver skal politiet prioritere højest.

Opklaring af forbrydelser	38 %
Patruljering	21 %
Forebyggende arbejde	19 %
Udrykning og assistance	19 %
Trafiksikkerhed	4 %

Borgerne blev videre bedt om at udpege næsthøjeste prioritet, tredjehøjeste prioritet osv. Nedenfor i figur 1 ses borgernes samlede prioriteringer ved de tvungne valg mellem de fem hovedopgaver.

Figur 1. Hvilken prioritet bør politiets forskellige hovedopgaver have?



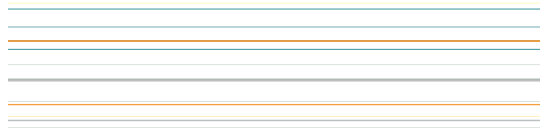
Som det ses af tabel 1 og figur 1, er *opklaring af forbrydelser* klart det område, borgerne prioriterer højest. Lige så klart ses det, at *trafiksikkerhed* generelt prioriteres lavest.

De tre resterende hovedopgaver – *patruljering*, *forebyggende arbejde* samt *udrykning og assistance* – udgør en mellemgruppe, hvor der tegner sig betydeligt mere delte holdninger i befolkningen. Borgerne er således meget splittede med hensyn til, hvor højt hver af disse opgaver skal prioriteres. Som illustreret af figur 1, er der for alle tre hovedopgaver i mellemgruppen godt og vel en femtedel, der mener, opgaven har førsteprioritet, en femtedel mener andenprioritet, en femtedel mener tredjeprioritet, en femtedel mener næstlaveste prioritet, og en femtedel mener laveste prioritet.

I den forbindelse er det navnlig påfaldende, at borgerne er så uenige om prioriteringen af de opgaver, hvor politiet typisk er mest synligt – nemlig patruljering samt udrykning og assistance.

2.2.2. Hovedopgavernes betydning hver for sig

Efter at være blevet bedt om at prioritere de fem hovedopgaver ved tvungne valg blev borgerne bedt om at angive, hvilken betydning – på en skala fra 0 til 100 – de enkelte hovedopgaver bør tillægges hver for sig.



Tabel 2. Hvilken betydning bør de fem hovedopgaver hver for sig have i politiets arbejde (0-100).

Opklaring af forbrydelser	81
Udrykning og assistance	73
Patruljering	66
Forebyggende arbejde	66
Trafiksikkerhed	64

Som det ses af tabel 2, skiller opklaring af forbrydelser sig også klart ud som den mest vigtige opgave, når borgerne ikke tvinges til at vælge mellem hovedopgaverne. Udrykning og assistance er her tillagt næsthøjest betydning.

Det ses videre, at patruljering, forebyggende arbejde og trafiksikkerhed generelt opfattes som lige vigtige opgaver, når borgerne ikke tvinges til at prioritere. Her er det især påfaldende, at selvom der er stor enighed om, at trafiksikkerhed skal prioriteres lavest, når man

er nødt til at vælge, så tillægges denne opgave isoleret set næsten samme betydning som patruljering og forebyggende arbejde.

Nærmere analyser viser, at gennemsnitstallene i tabel 2 dækker over forholdsvis ensartede svarfordelinger. Borgerne er således generelt meget enige om vurderingen af de enkelte hovedopgavers selvstændige betydning. Langt de fleste af deltagerne vurderer i øvrigt samtlige hovedopgavers betydning mindst til værdien 50. Hele 39 pct. af alle interviewede tillægger opklaring af forbrydelser maksimumværdien 100.

Efter at have forholdt sig til prioriteringen og betydningen af de fem forskellige hovedområder, blev borgerne dernæst – inden for hvert af hovedområderne – spurgt om prioriteringen af forskellige typer aktiviteter, der repræsenterer væsentlige arbejdsopgaver i praksis for politiet.

2.2.3. Opklaring af forbrydelser

I forhold til politiets indsats for at opklare forbrydelser prioriterer borgerne – ikke overraskende – først og fremmest almen- og personfarlig kriminalitet som vold og narkotikakriminalitet. Det bemærkes, at der ikke er spurgt til drab og sædelighedskriminalitet, hvor prioriteringen synes givet på forhånd.

Inden for disse forbrydelsestyper prioriteres vold på offentlige steder noget højere end vold i hjemmet, ligesom smugling og salg af hård narkotika prioriteres klart højere end smugling og salg af hash.

I lyset af volds-kriminalitetens placering på den retspolitiske dagsorden i de senere år er det samtidig bemærkelsesværdigt, at borgerne generelt prioriterer opklaringsindsatsen mod smugling og salg af hård narkotika som f.eks. amfetamin en anelse højere end indsatsen mod vold på gaden, i offentlige transportmidler og lignende steder og en del højere end indsatsen mod vold i hjemmet. Ved nærmere analyser ses der ikke kønsforskelle ved prioriteringen mellem henholdsvis vold på gaden mv. og vold i hjemmet.

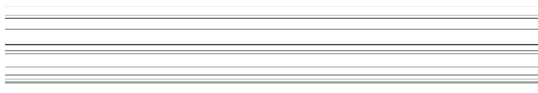
I tråd med den høje prioritering af den personfarlige kriminalitet viser det sig også, at borgerne prioriterer indsatsen for at opklare våbenbesiddelse højt. Dette område prioriteres

næsten lige så højt af borgerne som vold i hjemmet. En mulig forklaring på den høje prioritering af indsatsen mod våbenbesiddelse er de seneste års medieomtale af flere alvorlige knivoverfald og udbredelsen af knive blandt unge.

Berigelseskriminalitet prioriteres generelt relativt lavt. Det gælder også indsatsen for at opklare indbrud i private hjem. Indbrud i private hjem prioriteres således kun lidt højere end hæleri, indbrud i virksomheder og kontorer samt økonomisk kriminalitet og skattesager. Borgernes lave prioritering af politiets indsats for at opklare indbrud i private hjem er bemærkelsesværdig set i lyset af de senere års betydelige politiske og mediemæssige fokus på netop det område, herunder på politiets opklaringsprocenter.

Indsatsen for at opklare miljøkriminalitet prioriteres ligeledes meget lavt af borgerne.

Sammenfattende tegner der sig et billede af, at borgerne mener, at politiet først og fremmest skal bruge ressourcer på at opklare de former for almen- og personfarlig kriminalitet, der opleves som en trussel mod enkeltpersoners liv og helbred. Noget overraskende tyder svarene endvidere på, at borgerne gennemsnitligt set ikke oplever indbrud i private hjem som et lige så højt prioriteret overgreb mod den enkeltes integritet, som man kunne få indtrykket af i medierne og den retspolitiske debat.



2.2.4. Patruljering

Borgernes prioritering af, hvor og hvornår politiet skal patruljere, tegner et ganske klart billede. Generelt ønsker borgerne således, at politiet målretter patruljeringen til de steder og tidspunkter, hvor der erfaringsmæssigt er størst reel risiko for kriminalitet og uro. Det kan samtidig konstateres, at den gennemsnitlige borger tilsyneladende ikke er særligt optaget af at møde patruljerende politi der, hvor vedkommende selv færdes i sin dagligdag.

Politiets patruljering i restaurations- og værts-husmiljøet i aften- og nattetimerne prioriteres markant højest af borgerne. Noget lavere prioriteret er de to slags patruljering, der kommer

ind på en delt andenplads – nemlig dels patruljering ved togstationer og i toge i aften- og nattetimerne, dels patruljering i forbindelse med større arrangementer som f.eks. koncerter og sportsskampe.

Borgerne synes med denne prioritering klart at lægge vægt på målrettet patruljering de steder og tidspunkter af døgnet, der opleves som mest farlige og utrygge for enkeltpersoner. Det skal ses i sammenhæng med, at den gennemsnitlige borger formentlig relativt sjældent selv møder politiet i disse situationer. En meget stor del af befolkningen over en vis alder vil således næppe særlig tit befinde sig f.eks. i værtshusmiljøet eller på togstationer i aften- og nattetimerne. At det ikke er afgørende for borgerne personligt at møde politiet illustreres også af, at de borgere, der aldrig selv kører i tog om aftenen eller natten, prioriterer politiets tilstedeværelse i denne situation lige så højt som de borgere, der ofte gør det. Nærmere analyser viser også, at både unge og gamle og land- og byboere generelt er enige om prioriteringen.

Klart lavest prioriteret er politiets patruljering i beboelsesområder i dagtimerne. Meget lavt prioriteret er ligeledes både patruljering i industrivarterer i aften- og nattetimerne, patruljering i gågader og butikcentre mv. i forretningsernes åbningstid samt patruljering ved skoler og dagsinstitutioner i dagtimerne. Som det ses, er der således et klart sammenfald mellem de steder og tidspunkter, hvor gennemsnitsborgeren selv færdes i hverdagen, og der hvor politiets tilstedeværelse prioriteres allerlavest.

I lyset af de senere års store politiske fokus på begrebet "synligt politi" er det tankevækkende, at borgerne tillægger patruljering i beboelsesområder i dagtimerne, på gågader og forretninger i åbningstiden samt ved skoler og daginstitutioner laveste prioritet. Borgerne efterspørger således ikke større synlighed i nærområdet, mere politi på gaden i lokalmiljøet eller lignende. Dette skal i øvrigt ses i sammenhæng med, at de fleste borgere foretrækker, at politiet patruljerer i bil i stedet for til fods eller på cykel.

Sammenfattende ses der ikke i besvarelsenerne fra de mere end 4.000 udspurgte borgere belæg for konklusioner om, at der er et gene-

relt ønske i befolkningen om mere synligt politi på gaden i nærområderne. Tværtimod tegner der sig et billede af, at borgerne først og fremmest ønsker, at politiet tilrettelægger sin patruljering målrettet og analytisk – dvs. de steder og på de tidspunkter, hvor politiets tilstedeværelse erfaringsmæssigt er mest påkrævet. Borgerne nærer således ikke noget ønske om selv at møde politiet i dagligdagen, medmindre der er et konkret behov for politiets tilstedeværelse – f.eks. i særlige problemområder.

2.2.5. Forebyggende arbejde

Borgerne ønsker klart, at politiets forebyggende indsats først og fremmest skal være rettet mod børn og unge. Markant højest prioriteret er politiets undervisning for børn og unge om kriminalitet og misbrug samt samarbejdet med skole og sociale myndigheder (SSP-samarbejdet). Derefter kommer – stadig meget højt prioriteret – henholdsvis opsøgende indsats over for forældre til børn med problemer og færdselsundervisning af børn.

Lige så markant er det, at borgerne tillægger det meget lav prioritet for politiet at iværksætte mere generel informationsvirksomhed i form af f.eks. foredragsvirksomhed, generelle informationskampagner mv. Her er det i øvrigt bemærkelsesværdigt, at politiets vejledning om forebyggelse til borgere, der har haft indbrud i deres boliger, ikke er en opgave, borgerne tillægger ret stor betydning.

2.2.6. Udrykning og assistance

Det er generelt borgernes klare holdning, at det er vigtigst, at politiet rykker hurtigt ud, hvis et indbrud er i gang i en bolig, eller der er sket en trafikulykke med personskaade. Begge disse situationer er kendetegnet ved, at hurtig udrykning kan have afgørende skadereducerende effekt. Det bemærkes, at der ikke er spurgt til udrykning og assistance i situationer, hvor prioriteringen synes at give sig selv, fordi der er risiko for eller er sket overgreb på enkeltpersoners liv og helbred – f.eks. vold, voldtægt og drab.

En del lavere prioriteret er herefter udrykning til tyverialarmer både i boliger og virksomheder samt til butikstyverier. Endnu lavere prioriteret er udrykning til boliger, hvor et indbrud har fundet sted.

Allerlavest prioriterer borgerne politiets udrykning ved henvendelser om støj eller lignende i nabolaget samt til trafikulykker, hvor der kun er sket materiel skade.

Ved den generelle vægtning af politiets opgaver på dette område skal det fremhæves, at borgerne generelt prioriterer de situationer, hvor der har været indbrud, væsentligt lavere end situationer, hvor et indbrud stadig formodes at være i gang. Det samme gælder, hvor en tyverialarm er i gang i en bolig eller virksomhed – formentlig ud fra en forventning om, at gerningsmanden i så fald allerede er flygtet fra gerningsstedet.

Borgerne skelner altså klart mellem, om hurtig udrykning kan føre til, at gerningsmanden pågribes, eller om gerningsmanden realistisk set allerede er væk. Det må således konstateres, at borgerne ikke tillægger politiets hurtige tilstedekomst væsentlig betydning for trykkesfølelsen, når gerningsmanden er væk. Borgerne har gennemgående forståelse for, at politiet først kan rykke senere ud, når der har været indbrud. Dog er det vigtigt for borgerne at opleve, at politiet tager deres situation alvorligt og orienterer om, hvornår politiet så kan komme, jf. nedenfor i afsnit 2.3.3.

2.2.7. Trafiksikkerhed

I forhold til trafiksikkerheden er det klart, at borgernes prioriteringer afhænger af, hvor farligt de forskellige former for færdselslovsovertrædelser opleves at være for menneskers liv og helbred.

Borgerne tillægger – ikke overraskende – politiets indsats mod spirituskørsel markant højeste prioritet. Det er i øvrigt den gennemgående opfattelse, uanset hvor ofte eller sjældent man selv kører i bil.

Næsthøjest prioriteret er politiets kontrol med lastbiler og andre tunge køretøjer. Dette er dog en opgave, der gennemsnitligt prioriteres en del lavere end spirituskørsel. Dernæst prioriteres hastighedskontrol i byer og bymæssig bebyggelse.

I en mellemgruppe, der dog prioriteres noget lavere, ses færdselskontrol ved skoler og dagsinstitutioner, indsats mod bilisters (øvrige) færdselslovsovertrædelser samt hastighedskontrol på landevejene.

Som allerlavest prioriteret ses hastighedskontrol på motorvejene samt indsats mod cyklisters overtrædelser af færdselsloven.

Ved nærmere analyser ses der en tendens til, at de personer, der aldrig eller stort set aldrig selv kører i bil, generelt betragter trafiksikkerhed som en vigtigere opgave for politiet end de personer, der ofte kører i bil. F.eks. er prioriteringen af politiets hastighedskontrol omvendt proportional med, hvor meget man selv kører i bil.

2.2.8. Samlet prioritering af opgaverne

Ved spørgsmålene om prioritering af politiets væsentligste opgaver inden for de fem forskellige hovedområder blev borgerne præsenteret for i alt 41 forskellige arbejdsopgaver, der er typiske for politiet. De mere end 4.000 interviewede borgere har angivet, hvordan de prioriterer hver af disse opgaver på en skala fra 0 til 100.

Ved at sammenstille samtlige disse 41 arbejdsopgaver fordelt på politiets fem forskellige hovedområder ses et interessant billede af, hvordan borgerne generelt synes, politiet skal prioritere mellem disse opgaver.

De 10 højest prioriterede af disse arbejdsopgaver vedrører følgende hovedområder:

- Udrykning og assistance
- Trafiksikkerhed
- Opklaring af forbrydelser
- Forebyggende arbejde

I forlængelse af det, der er anført i afsnit 2.2.4. om patruljering, skal det fremhæves, at patruljering er det eneste af politiets fem hovedområder, der ikke indgår i de 10 højest prioriterede opgaver. Man skal således helt ned på en 16. plads på borgernes prioritetsliste for at finde en patruljeringsopgave (restaurations- og værtshusmiljøet i aften- og nattetimerne).

Næste patruljeringsopgave findes derefter først på 27. pladsen (ved togstationer og i togene i aften- og nattetimerne). Det synes endnu mere sigende, at hele fem ud af de i alt otte konkrete patruljeringsopgaver, borgerne er spurgt til, ligger blandt de samlet set 10 lavest prioriterede af de 41 nævnte arbejdsopgaver for politiet.

2.2.9. De forskellige befolkningsgrupper

Ved gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelsen er der sikret baggrundsoplysninger om de godt 4.000 deltageres alder, køn, lokalområde, civilstand, uddannelse mv. Hertil kommer oplysninger om tidspunktet for den seneste kontakt med politiet og årsagen hertil.

I de indsamlede data fra spørgeskemaundersøgelsen har der ikke kunnet identificeres hverken store eller systematiske forskelle, der har sammenhæng med respondenternes tidligere kontakt til politiet.

Generelt er der ligeledes ikke store og systematiske forskelle mellem de forskellige aldersgruppers vægtning af politiets opgaver. Dog ses en vis tendens til, at ældre gennemgående tillægger politiets opgaver større vægt end yngre. Tilsvarende tillægger kvinder generelt de forskellige opgaver større vægt, end mænd gør.

Hvad angår civilstand ses der mere systematiske, men forholdsvis små forskelle. Ugifte tillægger således alle områder lidt mindre vægt end gifte. Til gengæld tillægger gifte personer områderne mindre vægt end tidligere gifte eller tidligere samlevende.

Når svarene relateres til deltagernes uddannelsesniveau og sociale status, viser der sig nogle større og systematiske forskelle. Som hovedregel tillægger borgerne med det laveste uddannelsesniveau opgaverne større vægt, end de højest uddannede gør. Der er således tale om en tilnærmelsesvis hierarkisk orden, hvor politiets opgaver tillægges mindre vægt, jo bedre uddannet man er. På linie hermed ses der også en tendens til, at ufaglærte, arbejdsløse og konstanthjælpsmodtagere typisk tillægger politiets opgaver større vægt, end funktionærer gør.

Med hensyn til deltagernes lokalområdes karakter og urbaniseringsgrad har der vist sig en overraskende og klar forskel. Personer i større provinsbyer (>100.000 indbyggere) vægter gennemgående politiets opgaver lavere end personer i resten af landet. Personer fra København og Frederiksberg er således mere enige med personer fra landområder, mindre byer (<25.000 indbyggere) samt mellemstore provinsbyer (25-100.000 indbyggere) end med personer fra de store provinsbyer Århus, Odense og Ålborg.

Trods de nævnte forskelle i, hvor vigtige politiets opgaver generelt opfattes, er borgerne – uanset alder, køn, lokalområde, civilstand mv. – enige om, hvilke opgaver der især skal tillægges stor betydning, og hvilke der skal tillægges mindre betydning. Det er således i al væsentlighed kun det almene niveau for betydningen af politiets arbejde, der varierer mellem visse befolkningsgrupper.

2.3. Fokusgruppeinterview

Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen blandt de godt 4.000 respondenter er efterfølgende søgt uddybet og belyst i to fokusgrupper med henholdsvis otte og 10 deltagere.

Det konkluderes generelt, at resultaterne af fokusgruppeinterviewene på en række områder ligger ganske tæt op ad resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Det lægges på den baggrund til grund, at fokusgruppeinterviewene generelt underbygger holdbarheden af de resultater af spørgeskemaundersøgelsen, der er beskrevet ovenfor i afsnit 2.2.

2.3.1. Opklaring af forbrydelser

Alle deltagerne i fokusgrupperne var klart af den opfattelse, at politiet skal prioritere opklaringen af forbrydelser mod mennesker højere end forbrydelser mod ting.

Dernæst var der også enighed om, at opklaring af hård narkotikakriminalitet står højt på prioriteringslisten. Derimod var der mere delte meninger om, hvordan indsatsen mod hashkriminalitet skal prioriteres.

De fleste deltagere var i øvrigt indforstået med, at politiet er nødt til at prioritere således, at visse typer småsager – f.eks. cykeltyverier og mindre tyverier – slet ikke efterforskes.

Fokusgrupperne blev spurgt, om der ønskes mere systematiske tilbagemeldinger fra politiet om, hvad udfaldet har været i sager, hvor man er offer, anmelder, vidner mv. Påfaldende nok var der stort set ingen af deltagerne, der fandt en sådan tilbagemelding vigtig – dog undtagen, hvis der var tale om personfarlig kriminalitet som f.eks. pædofili.

2.3.2. Patruljering

Ved fokusgruppeinterviewene blev der konstateret en klar konsensus i forhold til spørgsmålet om politiets synlighed. Selvom flere personer mente, det var rart at se politiet "af og til", var der ingen, der ønskede, at politiet skulle tilstræbe at være synligt over for borgerne i almindelighed – f.eks. gennem patruljering i beboelsesområder i dagtimerne. Tværtimod var det den almindelige opfattelse, at politiet helst skal patruljere i nattelivet og andre steder, hvor de unge samles.

Generelt var der således enighed om, at politiet skal patruljere der, hvor problemerne erfaringsmæssigt er. Det var opfattelsen, at det må være op til politiet selv at vurdere, hvor og hvornår der skal patruljeres, da det er politiet, der har overblik over problemerne. Der var i øvrigt ikke særlige ønsker til, om patruljering skal ske i bil, til fods mv.

Fokusgruppeinterviewene har i høj grad bekræftet de konklusioner om borgernes holdning til politiets patruljeringsindsats, som er beskrevet ovenfor i afsnit 2.2.4. Det kan konkluderes, at den gennemsnitlige borger i Danmark ikke efterspørger mere synligt politi. Borgerne ønsker derimod, at politiet – frem for at patruljere "bevidstløst" i gadebilledet – effektivt målretter patruljeringen til de områder og tidspunkter, hvor politiets egne analyser viser, at der hyppigst er behov for politiets indsats.

I fokusgrupperne var der ligeledes overvejelser over, om mere synligt politi nødvendigvis altid ledsages af større tryghed. Det blev således fremhævet, at man lagde meget mærke til, hvis der pludselig dukkede en patruljevogn op f.eks. i boligkvarteret. Flere udtrykte det på den måde, at man så blev bekymret for, hvad der mon var sket.

Det er derfor en realistisk antagelse, at der er en risiko for, at meget synligt politi kan skabe større utryghed og bekymring. For de fleste borgere er politiets tilstedeværelse et signal om, at et eller andet ikke er, som det skal være – ligesom f.eks. en brandbil eller en ambulance. Langt de fleste steder i landet vil synet af en politibil i lokalområdet derfor ofte snarere blive ledsaget af bekymringer om, hvad der nu er passeret, end af en følelse af større tryghed. Denne tendens sås i øvrigt også ved evalueringen i 2003 af en række forsøg med nærpolti, som Rigspolitiet iværksatte i 1997².

2.3.3. Udrykning og assistance

Ikke overraskende fandt fokusgrupperne, at politiet først og fremmest skal rykke ud til alt livstruende. Som ved prioriteringen af politiets opklaringsarbejde gik her "det menneskelige frem for det materielle".

Hvad angår indbrud var der mere delte meninger i fokusgrupperne. Generelt tillagde de personer, der havde oplevet indbrud, det større betydning, at politiet rykker hurtigt ud bagefter, end de personer, der ikke selv har oplevet indbrud. Der tegnede der sig dog samtidig et billede af, at det vigtige ikke så meget var, hvor hurtigt politiet kom frem, som hvordan man blev behandlet ved indgivelsen af anmeldelsen om indbruddet. Der var således i begge fokusgrupper en drøftelse af betydningen af politiets måde at formidle budskabet om, at man ikke kan komme ud til et indbrud med det samme.

I fokusgrupperne var der gennemgående forståelse for, at politiet kan være nødt til at prioritere udrykning til andre, mere hastende opgaver højere end til indbrud, hvor gerningsman-

² Flemming Balvig og Lars Holmberg: "Politi & Tryghed", Jurist- Økonomforbundets Forlag, december 2003.

den er forsvundet. Men det blev samtidig oplevet som både krænkende og provokerende, hvis man i den situation affærdiges af politiet med en blank henvisning til, at "der ikke er ressourcer" til at rykke ud. Det blev fra flere sider fremhævet, at politiet skal være mere bevidst om den psykologiske effekt af det, der siges til borgerne. Der gik bl.a. formuleringer igen om, at man vil "tages seriøst", "tages alvorligt" osv. Det synes således at være den almindelige opfattelse, at hvis man hos politiet mødes med indlevelse i og forståelse for ens situation, så er man generelt indforstået med, at politiet først kan komme senere frem til et indbrud.

3. Undersøgelser af tryghedsfølelse og bekymring

Der er gennem de senere år gennemført adskillige både internationale og danske undersøgelser af borgernes tryghedsfølelse og angst eller bekymring for kriminalitet³. Som beskrevet i afsnit 1, hører resultaterne af disse undersøgelser også med i det samlede billede af,

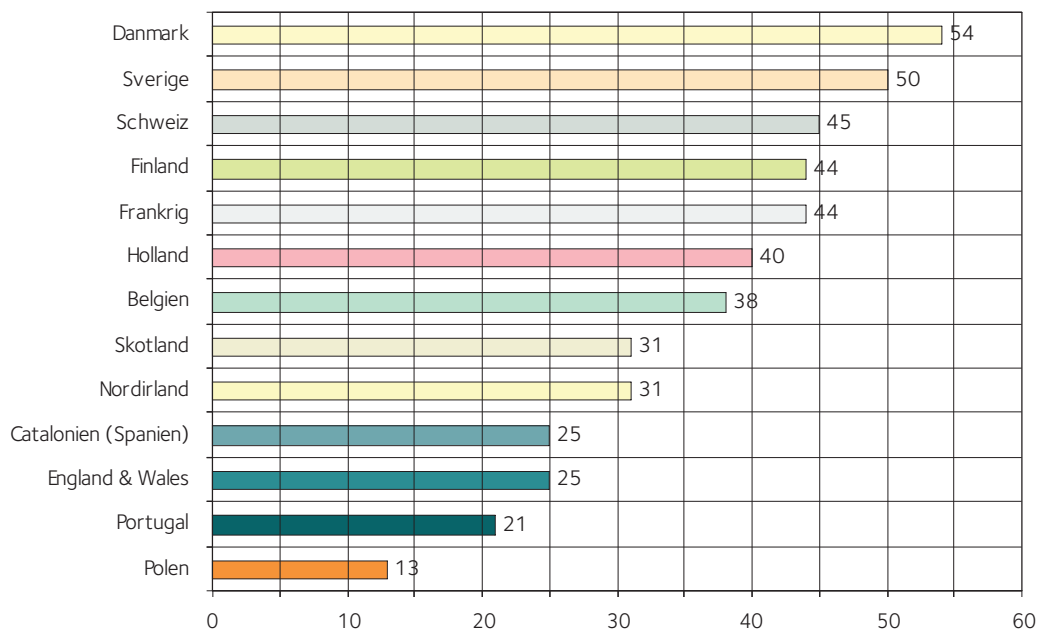
hvilke krav og forventninger borgerne har til politiets indsats.

3.1. Den internationale offerundersøgelse

Danmark deltog i 2000 i den såkaldte internationale offerundersøgelse, hvor i alt 17 lande deltog. 3.000 repræsentativt udvalgte danskere blev dengang spurgt om bl.a. trygheden ved at færdes i lokalområdet. Sammenlignet med de øvrige europæiske lande viste danskerne sig at være det folkefærd, der føler sig mest trygge, jf. figur 2 og 3.

Ved den internationale offerundersøgelse blev borgerne også spurgt om, hvor tilfredse anmeldere af lovovertrædelser er med politiets behandling. På dette punkt viste Danmark sig også at være det land i Europa, hvor de anmeldende ofre var mest tilfredse med politiets håndtering.

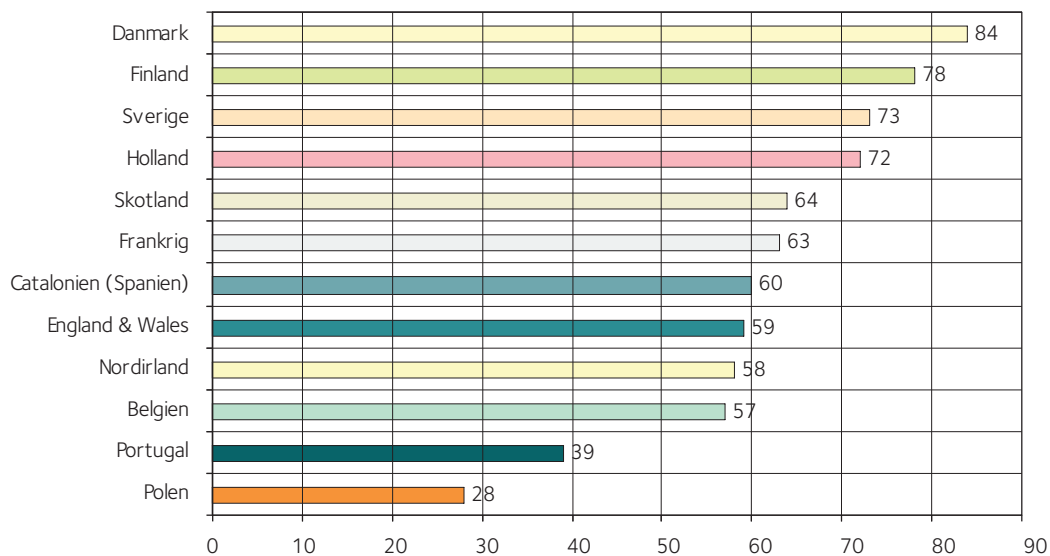
Figur 2. Procentandel der føler sig meget trygge, når de færdes i deres lokalområde efter mørkets frembrud, fordelt efter nationalitet.



Kilde: van Kesteren et al. 2001.

³ Se nærmere "Utryghed, angst og bekymring for vold og kriminalitet", Justitsministeriets Forskningsenhed, august 2003, samt "Kriminaliteten i Danmark – i europæisk perspektiv", professor, dr. jur. Flemming Balvig, Juristen nr. 7/2001, s. 263-283.

Figur 3. Procentandel der efter mørkest frembrud føler sig meget trygge i deres hjem fordelt efter nationalitet.

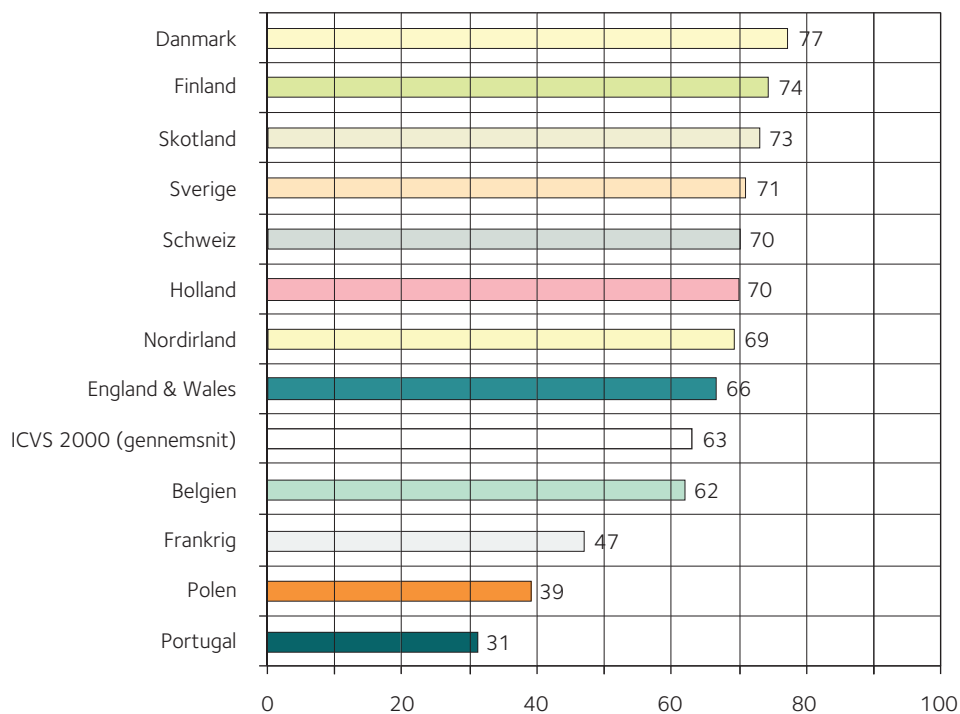


Kilde: van Kesteren et al. 2001.

Borgerne blev ligeledes spurgt, om man synes, politiet gør et godt arbejde med at holde kriminaliteten i skak i det område, hvor man bor.

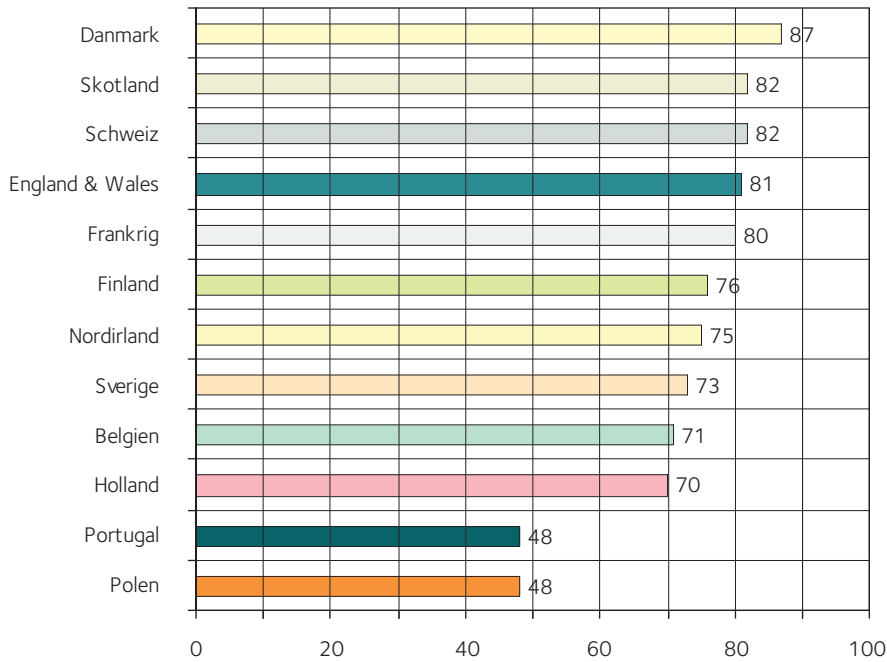
Igen var Danmark det land, hvor man var mest tilfreds med politiets indsats.

Figur 4. Procentandel der er tilfredse med den måde, politiet behandlede sagen på ved anmeldelse



Kilde: van Kesteren et al. 2001.

Figur 5. Procentandel der synes, at politiet gør et godt arbejde med at holde kriminaliteten i skak i det område, hvor man bor.



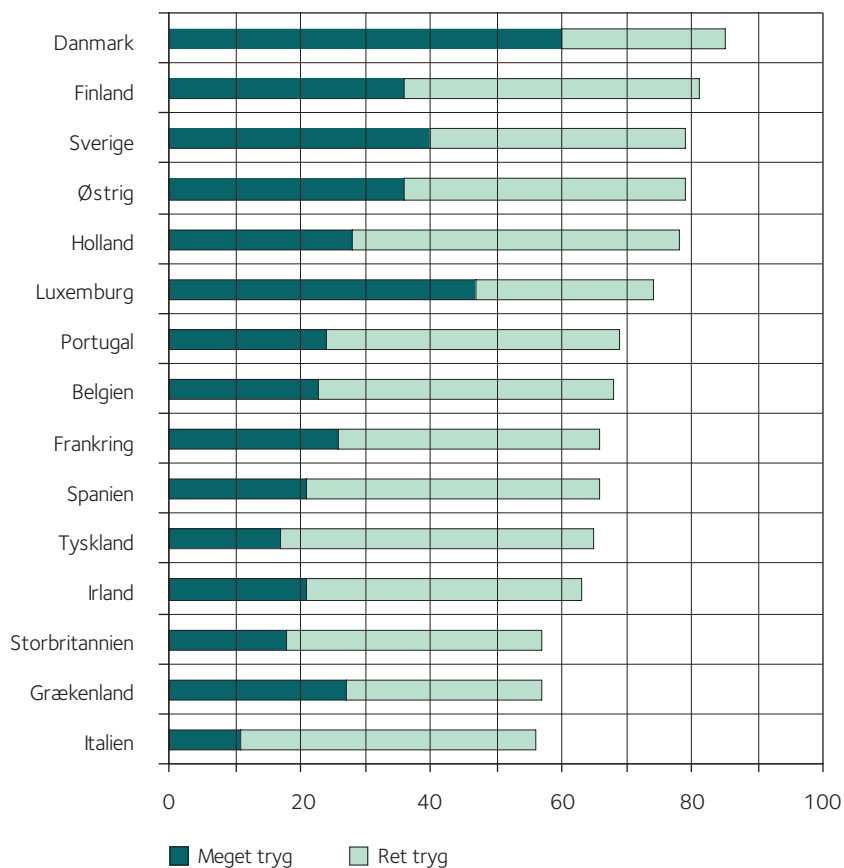
Kilde: van Kesteren et al. 2001.

Den samlede konklusion på den internationale offerundersøgelse fra 2000 var således, at Danmark var det europæiske land, hvor borgerne både følte sig mest trygge og var mest tilfredse med politiet.

3.2. Eurobarometeret

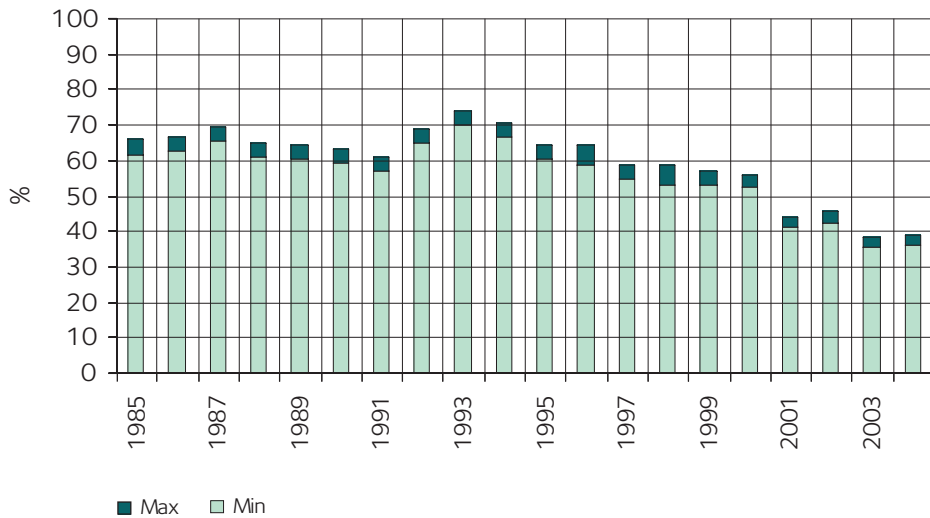
EU-kommissionen har i tre omgange – i 1996, 2000 og 2002 – gennemført det såkaldte Eurobarometer, hvor bl.a. borgernes tryghed måles. Målingen er baseret på 1.000 repræsentative telefoninterview i hvert af medlemslandene. Ved alle tre Eurobarometre har Danmark hver gang været det land, hvor den største andel har været meget eller ret trygge. I figur 6 ses resultatet fra det seneste Eurobarometer i 2002.

Figur 6. Procentandel der føler sig meget eller ret trygge, når de går alene i det område, hvor de bor, efter mørkest frembrud. Fordelt efter nationalitet.



Kilde: http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/docs/eurobarometer.20052003.pdf.

Figur 7. Procentandel der bekymrer sig meget for vold og kriminalitet, 1985-2004. Med statistiske sikkerhedsintervaller.



Kilde: Institut for Konjunktur-Analyse, bearbejdning foretaget af Justitsministeriets Forskningsenhed.

3.3. Bekymring for kriminalitet

Institut for Konjunktur-Analyse har siden 1985 gennemført målinger hvert kvartal af borgernes bekymring for bl.a. kriminalitet. De fire årlige målinger har i de seneste år baseret sig på 1.100 respondenter.

Som det illustreres af figur 7, er der på dette område sket betydelige forandringer de seneste år. I de fleste år i perioden 1985-96 lå andelen, der bekymrede sig meget for vold og kriminalitet, på 60-70 pct. I slutningen af 1990'erne var denne andel faldet til 50-60 pct. af befolkningen.

I 2001 og 2002 faldt tallet imidlertid til 43 pct., og dette fald er fortsat i både 2003 og 2004, hvor tallet har ligget på 37 pct. i begge år. Faldet i bekymringen fra 2001/2002 til 2003/2004 er statistisk signifikant.

Der er således sket et markant fald, siden 70 pct. af befolkningen i 1993 bekymrede sig meget for vold og kriminalitet og til i dag, hvor tallet er faldet til 37 pct. Borgernes bekymring for kriminalitet og vold er altså blevet markant mindsket de seneste 10 år.

3.4. "Tryghedsrapport 2004"

TrygFonden og Huset Mandag Morgen offentliggjorde i december 2004 „Tryghedsrapport 2004 – en analyse af danskernes tryghed og utryghed“. Rapporten bygger bl.a. på en stor, internetbaseret survey blandt 1.007 repræsentativt udvalgte borgere.

I rapporten konkluderes det, at danskerne grundlæggende er en meget tryk befolkning, og at langt de fleste danskere erklærer sig selv for trygge: *“Billedet af danskerne som en nation af ængstelige, forandringsky, velfærdsnarkomaner holder ikke længere stik”.*

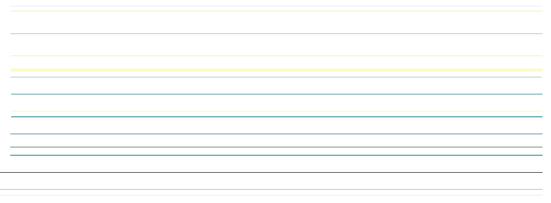
Undersøgelsen viser, at borgerne har en generel oplevelse af, at risici overdrives. Fire ud af fem danskere mener således, at medierne overdriver risikoen ved mange ting. To ud af tre danskere mener endvidere, at samfundet ofte bruger store ressourcer på at gøre noget ved risici, der i virkeligheden er ubetydelige. Det anføres i tryghedsrapporten, at andre undersøgelser tyder på, at *"borgerne er opmærksomme på muligheden for at blive udsat for skrækpropaganda – og er ganske irriterede over det"*.

I tryghedsrapporten analyseres det, hvilke faktorer der i dag bekymrer befolkningen og gør borgerne utrygge. Det konkluderes bl.a., at befolkningen gennemgående ikke føler sig særligt utrygge over for kriminalitet:

"Der findes ingen emner, der gør hele befolkningen eller bare et flertal utrygge. De største utryghedsskabende faktorer synes at være ulykker/sygdom i familien, pengesorger, fulgt af tilsætningsstoffer i fødevarerne. De nævnte forhold optager mellem hver femte og hver fjerde. Derimod er kun én ud af femten utrygge for at blive ramt af vold.

Den utryghed, der påvirker danskernes livskvalitet mest, er ikke overraskende de nære ting. De typisk fjernere kilder til utryghed som kriminalitet, vold og terror spiller *ingen* målbar rolle for danskernes livskvalitet. Derimod spiller de en vis rolle for deres politiske holdninger. Heraf kan man også slutte, at der stort set ikke er sammenhæng mellem det, der gør danskerne utrygge, og det, der optager den politiske dagsorden."

"Tryghedsrapport 2004 – en analyse af danskernes tryghed og utryghed", december 2004, side 32 f.



Fremtidens udfordringer

Politiet står i de kommende år over for en række nye udfordringer i takt med, at samfundsudviklingen påvirker politiets opgaver og arbejdsvilkår. Udviklingen i kriminaliteten, befolkningssammensætningen, teknologien, internationaliseringen mv. vil medføre både nye, større og mere komplicerede opgaver for politiet. Samtidig vil udviklingen imidlertid også give politiet nye redskaber, navnlig i form af ny teknologi.

Det er væsentligt, at politiets nye rammer og organisering tilrettelægges med udgangspunkt i de udfordringer, politiet skal håndtere i årene fremover. Udviklingen i politiets opgaver vil således bl.a. medføre stigende krav til bæredygtigheden af politiets enheder og til rekruttering og udvikling af specialkompetencer.

Kriminaliteten forventes fortsat at udvikle sig fra berigelseskriminalitet over mod personfarlig kriminalitet. Samtidig forventes sagerne at blive mere komplekse, ligesom omfanget af den organiserede kriminalitet forventes øget. Der forventes endvidere en fortsat forskydning fra enkle og hurtige tilståelsessager over mod ressourcetunge domsmandssager.

Den demografiske udvikling forventes at indebære en central udfordring for politiet. Det gælder navnlig opgaven med at håndtere den markante overhyppighed i kriminalstatistikkerne, som ses hos mandlige efterkommere fra ikke-vestlige lande – også efter korrektion for alder og socioøkonomiske forhold. Denne overhyppighed ses navnlig ved straffelovsovertrædelser og særligt ved voldskriminalitet. Ses prognoserne for den demografiske udvikling de næste 20 år i sammenhæng med den hidtidigt stadigt stigende kriminalitetshyppighed blandt denne gruppe af efterkommere, tegner der sig et billede af betydelige udfordringer for politiet i årene fremover.

Ny teknologi – herunder udbredelsen af informationsteknologi – medfører nye redskaber og muligheder både for politiet og de kriminelle. Den teknologiske udvikling må således forventes at indebære både betydelige fordele og udfordringer for politiet i de kommende år.

Internationaliseringen forventes både at medføre fordele i form af styrket internationalt politisamarbejde og udfordringer i form af grænseoverskridende kriminalitet, herunder på internettet.

Kriminaliteten blandt *psykisk syge* er steget de sidste 25 år siden overgangen fra psykiatriske sengepladser til distriktspsykiatrien. Tal fra Retspsykiatrisk Klinik viser, at stadigt flere skizofrene begår personfarlig kriminalitet. Der er ikke tegn på, at udviklingen vil vende. Det må derfor forventes, at politiet i fremtiden vil opleve stigende opgaver i forhold til kriminalitet, husspektakler mv., der involverer psykisk syge.

Der ses på *narkotikaområdet* en "normaliseringstendens", hvor unge i vide kredse har et "rekreativt forbrug" af f.eks. ecstasy, amfetamin og kokain i weekenderne. Der er et stigende brug af narkotika blandt unge. Udviklingen i andre lande viser, at der ikke er grund til at forvente et fald på dette område. Denne udvikling blandt "almindelige" unge stiller krav om en helt anden form for politiindsats end i forhold til det traditionelle narkomiljø.

Sikkerhedssituationen efter d. 11. september 2001 har medført nye udfordringer for politiet, der er en central samarbejdspartner for efterretningstjenesterne. Også politikredsene vil opleve øgede opgaver som led i det samlede terrorberedskab, herunder tiltagende opgaver med personbeskyttelse.

Holdningsændringer i forhold til befolkningens normer og moralbegreber forventes på en række punkter at udfordre politiets arbejdsvilkår i de kommende år. F.eks. betyder svækket autoritetstro øgede konfrontationer og konflikter, så politiet kan blive tvunget til i videre omfang at bruge magt eller stille mere talstærkt op for at løse opgaverne. Samtidig forventes politiet i endnu højere grad end i dag at blive stillet over for det skisma, at der på den ene side tegner sig et markant krav om politiets handling, mens politiets indgreb samtidig mødes med skepsis og kritik.

Samlet set tegner der sig altså et billede af, at politiets opgaver og arbejdsvilkår bliver vanskeligere i fremtiden.





Fremtidens udfordringer

1. Nye opgaver og krav i takt med samfundsudviklingen

Politiets opgaver og arbejdsvilkår påvirkes i sagens natur af den løbende udvikling i det samfund, politiet skal agere i og være en integreret del af. Spørgsmålet om, hvordan politiets rammer bør indrettes, så politiet kan løse sine opgaver bedst muligt fremover, må derfor ses i lyset af de udfordringer, samfundsudviklingen kan forventes at stille politiet over for.

Politiets nye rammer må således tage højde for den forventede udvikling både i karakteren og omfanget af de opgaver, politiet skal kunne håndtere, og i de arbejdsvilkår, politiet skal løse opgaverne under.

Udviklingen i politiets opgaver betyder, at det må sikres, at politiets enheder er bæredygtige både fagligt og ressourcemæssigt set til at løse de opgaver, politiet kommer til at stå over for. Som det fremgår af kapitel 5, er de fleste af de nuværende 54 politikredse allerede i dag for små til at løse opgaverne på egen hånd. Fremtidens udfordringer i forhold til bl.a. nye, mere komplicerede og mere omfattende former for kriminalitet, jf. nedenfor i afsnit 2, vil forøge problemerne med politikredsens manglende bæredygtighed. Medmindre politiet sikres nye bæredygtige politikredse, må det derfor forventes, at det i årene fremover vil blive nødvendigt for politiet løbende at centralisere opgaveløsningen yderligere i takt med, at opgaverne bliver større og mere komplicerede, jf. kapitel 5, side 117.

Udviklingen i forhold til f.eks. kriminalitetens karakter og omfang, befolknings sammensætningen, nye teknologiske muligheder og øget

globalisering stiller også nye og større krav til kompetencerne i politiet. Det betyder bl.a., at politiets uddannelses- og kompetenceudviklingssystem og rekrutteringspolitik må tilrettelægges, så det sikres, at politiet tiltrækker og udvikler alle de specialkompetencer, der er nødvendige for, at politiet som helhed kan løse opgaverne bedst muligt, jf. kapitel 8 om moderne personalepolitik.

Samtidig må tilrettelæggelsen af politiets ledelse og organisering naturligvis også tage højde for samfundsudviklingens indflydelse på de mere generelle krav til offentlige institutioners arbejdsformer og organisering, herunder f.eks. krav til god ledelse, god personalepolitik, mål- og resultatstyring, anvendelse af ny teknologi osv., jf. nedenfor i afsnit 8 samt kapitel 5-9.

Det er ikke muligt at opstille sikre forudsigelser om, hvordan de faktorer, som har indflydelse på politiets virke, vil udvikle sig i de kommende årtier. Som erfaringen viser, kan samfundsudviklingen således tage drejninger, der ikke har kunnet forudsiges få år før - både efter pludselige begivenheder, som f.eks. terrorangrebet den 11. september 2001, og ved mere gradvise forandringer, som f.eks. informationsteknologiens udvikling og udbredelse.

På en række områder kan der dog opstilles kvalificerede gæt i form af underbyggede formodninger og prognoser for, hvordan samfundet på nuværende tidspunkt må forventes at udvikle sig i de kommende år. Med udgangspunkt dels i den hidtidige udvikling og politiets erfaringer, dels i generelle udviklingstendenser, beskrives i

det følgende Visionsudvalgets overordnede antagelser om den forventede udvikling i årene fremover på en række områder af særlig betydning for politiets arbejde.

2. Kriminalitet

En af politiets væsentligste opgaver er at forebygge og forfølge forbrydelser, jf. kapitel 4, side 81. Kriminalitetsudviklingen har direkte indflydelse på omfanget og karakteren af de opgaver, politiet skal løse. Forandringer i kriminalitetsbilledet - f.eks. stigninger eller fald i anmeldelsestallene - afspejler sig således helt umiddelbart i politiets virke. Hvilke udfordringer, politiets organisation skal være gearret til at løfte, afhænger derfor i høj grad af, hvilke udviklingstendenser der tegner sig for kriminaliteten.

2.1. Kriminalitetens omfang og karakter

2.1.1. Udviklingen i anmeldelsestallet

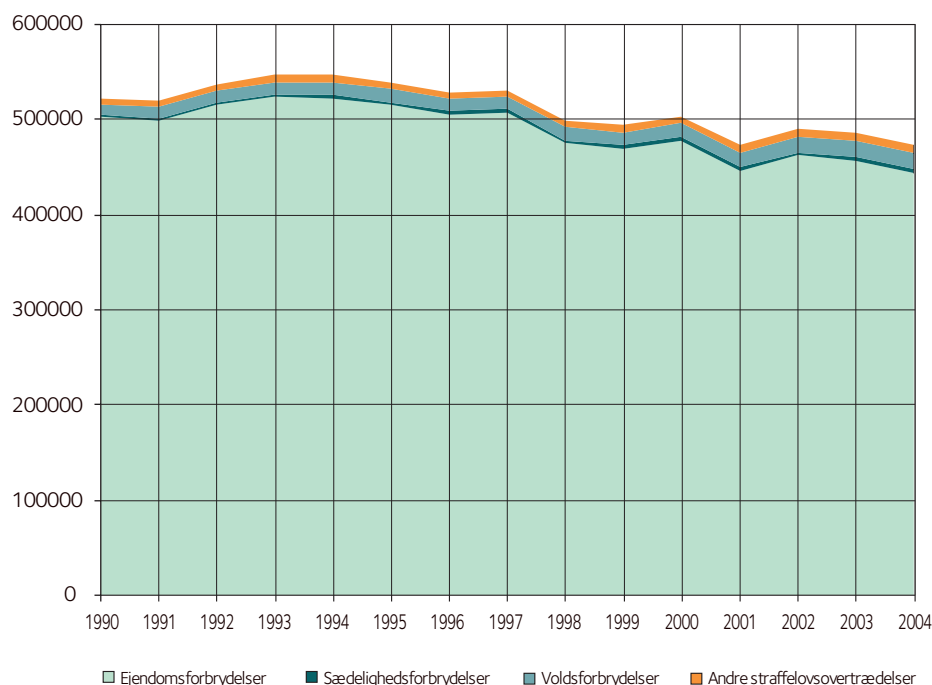
Det samlede antal anmeldte straffelovsovertrædelser voksede i en lang årrække forholdsvis jævnt. I perioden 1950-1998 blev det årlige antal anmeldte straffelovsovertrædelser således næsten femdoblet. Hovedårsagen

til stigningen i det samlede anmeldelsestal var markante stigninger i anmeldelsestallene for berigelseskriminalitet og andre formueforbrydelser - navnlig i tiden fra midten af 1960'erne. Fra slutningen af 1980'erne stagnerede anmeldelsestallet, og tallet har været faldende siden begyndelsen af 1990'erne. Denne udvikling betyder, at antallet af anmeldelser i 2004 stort set svarer til anmeldelsestallet i 1985.

Udviklingen i anmeldelsestallet i perioden 1990-2004 illustreres af figur 1, der omfatter alle anmeldte straffelovsovertrædelser. Figuren viser, at ejendomsforbrydelser (herunder berigelseskriminalitet som tyveri, hæleri, bedrageri mv.) udgør langt hovedparten af alle straffelovsanmeldelser.

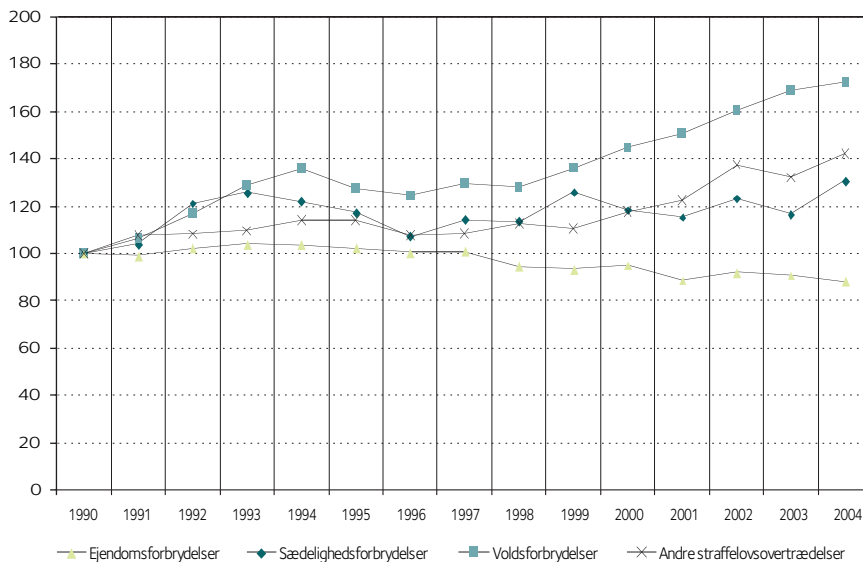
Sædelighedsforbrydelserne har gennem de seneste årtier udgjort mindre end 1 pct. af det samlede antal straffelovsanmeldelser. Voldsforbrydelser udgjorde i 1990 2 pct. af de anmeldte forbrydelser, mens det i 2004 drejede sig om 3,8 pct. Gruppen "andre straffelovsovertrædelser" er meget uhomogen og omfatter bl.a. narkotikaforbrydelser, falsk forklaring og falsk anklage. Denne gruppe udgør under 2 pct. af det samlede anmeldelsestal.

Figur 1. Anmeldte forbrydelser, 1990-2004, fordelt efter hovedområde (kumuleret).



Kilde: Justitsministeriets Forskningsenhed.

Figur 2. Anmeldte forbrydelser, 1990-2004, fordelt efter hovedområde (indeks).



Kilde: Justitsministeriets Forskningsenhed.

Den helt dominerende gruppe forbrydelser er ejendomsforbrydelser, som ud over berigelseskriminalitet og andre formueforbrydelser også omfatter bl.a. brandstiftelse. I 1990 udgjorde ejendomsforbrydelserne 96 pct. af samtlige anmeldte straffelovsovertrædelser. I 2004 lå andelen på 94 pct.

Det samlede antal anmeldelser dækker over betydelige forskelle mellem land og by. Anmeldelserne er således koncentreret om byområderne. Antallet af anmeldelser pr. 1.000 indbyggere er som hovedregel betydeligt lavere i landkommunerne end i de store og større byer. I de senere år har der dog vist sig en stigende tendens i anmeldelsestallene i landområderne. Denne tendens til udligning mellem land og by kan måske blive forstærket som følge af øget geografisk mobilitet.

Som det ses af figur 1, tegner der sig et relativt stabilt billede af det samlede anmeldelsestal set over de sidste 15 år. Der ses heller ikke indikationer af, at der kan forventes mere dramatiske stigninger eller fald i det samlede anmeldelsestal i årene fremover. Det må derfor forventes, at politiet i de kommende år vil skulle behandle et stort set uændret *samlet anmeldelsestal*.

2.1.2. Udviklingen i kriminalitetsformerne

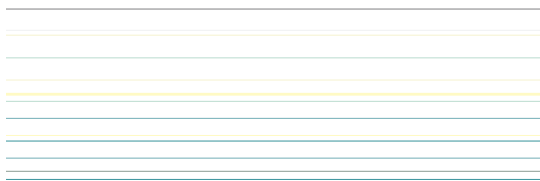
Når der skal skønnes over omfanget og karakteren af den kriminalitet, fremtidens politi må

antages at skulle håndtere, må det imidlertid vurderes, om der kan forventes at ske forskydninger mellem de forskellige kriminalitetsformer.

Én anmeldelse i det samlede anmeldelsestal kan dække over alt fra et cykeltyveri til en international smuglerbande. Det er derfor af væsentlig betydning, om politiet kan forvente flere store eller komplicerede – og dermed mere ressourcekrævende – sager, f.eks. organiseret bandekriminalitet, it-kriminalitet, grænseoverskridende kriminalitet mv.

Som det ses af figur 1, har den helt dominerende form for kriminalitet i hele perioden 1990-2004 været tyveri, indbrud, brugstyveri og andre former for ejendomsforbrydelser. Dette var også tilfældet tidligere. Sammenholdes figur 1 med figur 2, ses det samtidig, at de senere års vigende tendens i det samlede anmeldelsestal udelukkende beror på fald i anmeldte ejendomsforbrydelser, dvs. berigelseskriminalitet mv., jf. figur 3.

Hvor der siden midten af 1990'erne er sket et fald i berigelseskriminaliteten og andre ejendomsforbrydelser, er der omvendt sket en vækst i anmeldelsestallene for vold, sædelighedsforbrydelser og "andre straffelovsovertrædelser" (bl.a. narkotikakriminalitet, falsk forklaring, falsk anklage mv.).



Som det anes af figur 3, er der ligeledes sket et fald i antallet af indbrudstyverier, herunder især ved indbrud i forretninger. Det samlede antal indbrud er faldet med en fjerdedel siden 1990. For indbrud i beboelser er billedet dog ikke forandret siden begyndelsen af 1990'erne.

Som illustreret af figur 2, tegner der sig en generel udviklingstendens fra berigelseskriminaliteten over mod den personfarlige kriminalitet. Denne tendens kan aflæses både i de absolutte anmeldelsestal og i den forholdsmæssige andel, den personfarlige kriminalitet udgør af det samlede anmeldelsestal.

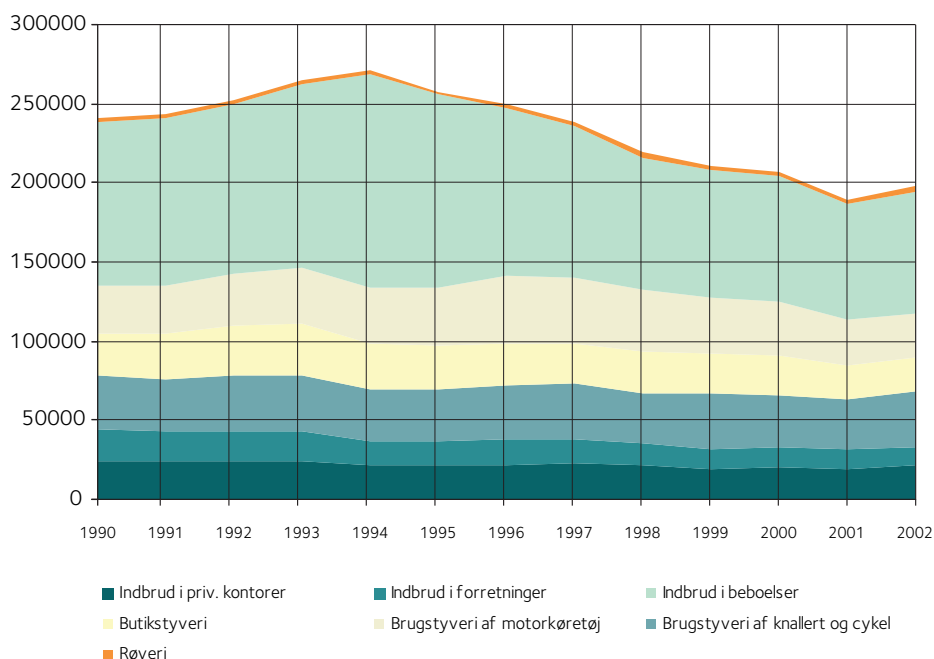
Figur 3 viser udviklingen i nogle af de større grupper af ejendomsforbrydelser. Det bemærkes, at især antallet af brugstyverier af cykler og knallerter er stort, men at antallet har været aftagende gennem 1990'erne. Siden 2001 er disse brugstyverier dog atter steget. Faldet i 1990'erne i antallet af ejendomsforbrydelser skyldtes for en stor del et fald i antallet af cykeltyverier. Siden 1996, hvor kampagnen for brug af startspærre i biler blev søsat - og 1998 hvor kravet om startspærre i alle nyregistrerede biler blev indført - er antallet af brugstyverier af biler næsten halveret.

Siden 2000 er antallet af butikstyverier blevet mindsket med 15 pct. Antallet af røverier er derimod steget med 42 pct. siden 1990. En meget væsentlig del af denne stigning skyldes flere såkaldte "gaderøverier". Der er dog også sket en vis vækst i antallet af røverier mod forretninger og - i de seneste par år - også en vækst i antallet af bankrøverier.



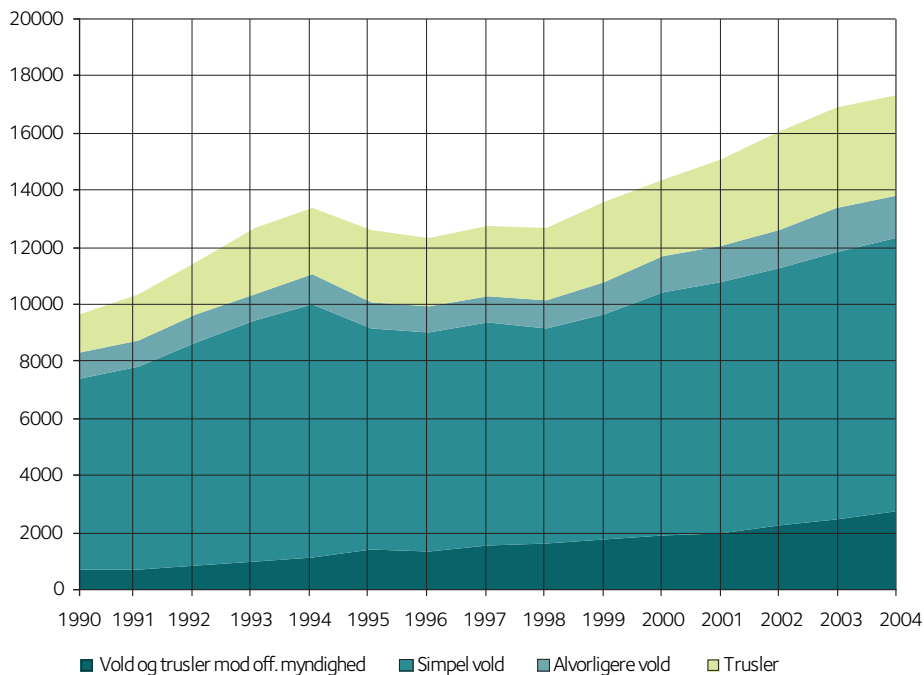
Anmeldelsestallet for voldsforbrydelser er samlet set steget med 25 pct. siden 1990. Særligt er der sket en stigning på 68 pct. i antallet af anmeldelser om grov vold. Figur 4 viser de senere års stigninger i anmeldelsestallene fordelt på de forskellige kategorier af voldsforbrydelser.

Figur 3. Nogle typer af anmeldte ejendomsforbrydelser, 1990-2002 (kumuleret).



Kilde: Justitsministeriets Forskningsenhed.

Figur 4. Nogle typer af anmeldte voldsforbrydelser, 1990-2004 (kumuleret).



Kilde: Justitsministeriets Forskningsenhed.

Figur 4 omfatter de større kategorier af voldsforbrydelser. Som det ses, er anmeldelsestallene for alle de viste kategorier af voldsforbrydelser steget siden 1990. Mest bemærkelsesværdig er den firedobling, der er sket i antallet af anmeldelser om vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste. Alene siden 2003 er tallet steget med 14 pct. Firedoblingen siden 1990 i anmeldelsestallet for vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste skal muligvis ses i sammenhæng med tendensen til svækket respekt for autoriteter, jf. afsnit 10 om holdningsændringer.

Vold mod privatpersoner (simpel vold og alvorligere vold) steg frem mod 1994, hvorefter antallet af anmeldelser faldt. Fra slutningen af 1990'erne er antallet af anmeldelser om vold mod privatpersoner dog vokset jævnt. I 2004 var anmeldelsestallet for vold mod privatpersoner ca. 25 pct. højere end i slutningen af 1990'erne.

Antallet af trusler er mere end fordoblet siden 1990. Denne vækst beror i nogen grad på en lovændring i 1992, der indebar, at vold og trusler mod vidner og deres nærmeste blev kriminaliseret.

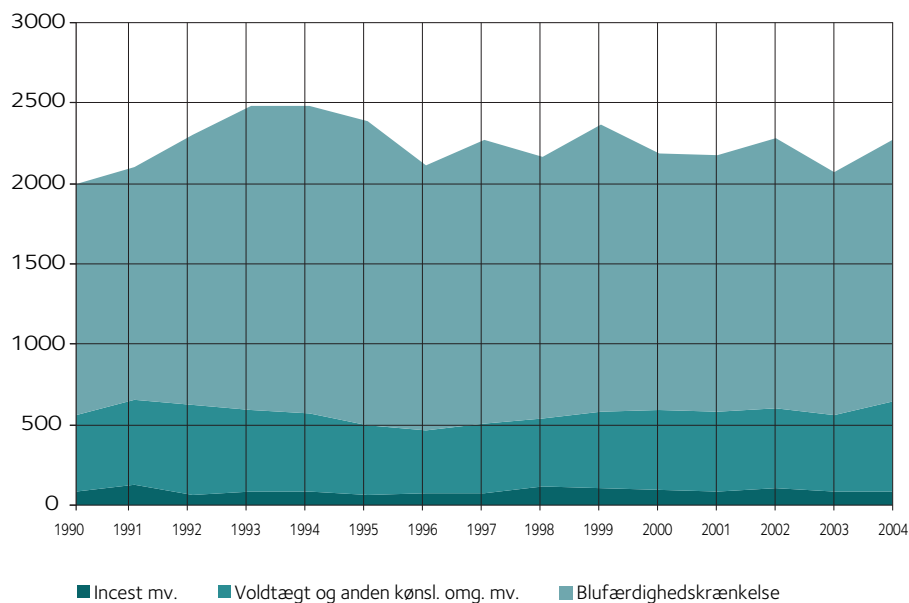
Det skal bemærkes, at antallet af manddrab og forsøg på manddrab ikke er vokset i perioden siden 1990. De seneste år har der tværtimod været en tendens til mindskning i antallet af manddrab og forsøg herpå.

Det vides ikke med sikkerhed, om stigningerne i anmeldelsestallene for vold må tilskrives øget anmeldelsestilbøjelighed, forøgelse af den faktiske begåede vold eller en kombination heraf. Det bemærkes i den forbindelse, at antallet af fældende voldsdomme er fordoblet siden 1990.

Uanset hvad de bagvedliggende årsager måtte antages at være, indebærer et stigende antal voldsanmeldelser i sagens natur, at politiet inddrages i og skal behandle flere sager.

Stigningen i anmeldelsestallene for vold og faldet i anmeldelsestallene for berigelseskriminalitet mv. har tilsammen bevirket, at den forholdsmæssige andel, voldsforbrydelser udgør af det samlede anmeldelsestal, er steget fra 2 pct. i 1990 til 3,8 pct. i 2004. Der er ingen indikationer af, at dette tal vil falde i de kommende år.

Figur 5. Nogle typer af anmeldte sædelighedsforbrydelser, 1990-2004 (kumuleret).



Kilde: Justitsministeriets Forskningsenhed.

Figur 5 viser de større og vigtigere kategorier af sædelighedsforbrydelser. Som det ses, dominerer blufærdighedskrænkelser.

Der var i begyndelsen af 1990'erne et fald i antallet af anmeldte voldtægtsforbrydelser. Men siden 1996 er antallet af anmeldte voldtægter steget med 45 pct.

Tallene for incest er små og svinger en del.

Med hensyn til kategorien "andre straffelovsovertrædelser", jf. figur 1 og 2, kan det nævnes, at antallet af narkotikaforbrydelser svinger noget år for år – antagelig fordi anmeldelsestallet på dette område i særlig grad påvirkes af politiets indsats. Der er de seneste år set en stigende tendens i antallet af narkotikaforbrydelser.

Antallet af sager om fornærmende tiltale af offentlig myndighed er blevet mere end fordoblet siden 1990. Denne udvikling skal ses i sammenhæng med firedoblingen i antallet af sager om vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste. Derudover skyldes en del af stigningen i antallet af anmeldelser om "andre straffelovsovertrædelser" nykriminaliseringer, bl.a. i forhold til menneskesmugling og fangeflugt.

Som illustreret af forskydningen mellem berigelses- og voldsforbrydelser, tyder udviklingen på, at tendensen til en forøgelse af den personfarlige kriminalitet både absolut og relativt set vil fortsætte i fremtiden.

Forskydningen fra den mere banale berigelseskriminalitet over mod personfarlig kriminalitet – navnlig røverier – vil kunne tænkes øget som følge af de stadigt bedre muligheder, borgerne må forventes at få i fremtiden for at sikre deres ejendele, jf. afsnit 4.3. om nye teknologiske redskaber til sikring og sporing.

Selvom ejendomsforbrydelserne i fremtiden stadig vil være helt dominerende i det samlede anmeldelsestal, vil yderligere forskydninger over mod den personfarlige kriminalitet betyde et øget pres på politiets ressourcer. Personfarlige forbrydelser som f.eks. vold, voldtægt og røveri kræver således typisk en betydeligt mere omfattende politiindsats end de former for berigelseskriminalitet, f.eks. cykeltyverier og butikstyverier, hvor der er en faldende tendens, og hvor anmeldelserne i vidt omfang allerede i dag behandles ganske summarisk.

Det anføres ofte i den offentlige debat, at kriminaliteten er blevet mere grov de senere år. Hvis der dermed menes, at der er sket en forøgelse af den personfarlige kriminalitet, er det som ovenfor beskrevet i et vist omfang rigtigt. Formodninger om, at kriminalitetsbilledet generelt er blevet mere groft og forrået lader sig dog vanskeligt be- eller afkræfte.

2.1.3. Udviklingen i straffesagernes behandling

Forbrydelser, der kan medføre højere straf end bøde, behandles som såkaldte domsmandssager ved domstolene, medmindre den sigtede tilstår. Domsmandssager er betydeligt mere ressourcekrævende end tilståelsessager, bl.a. fordi der ud over den juridiske dommer skal medvirke to domsmænd, ligesom der skal tilvejebringes et mere omfattende bevismateriale, som skal fremlægges i retten – bl.a. ved indkaldelse af vidner. Tilståelsessager kan derimod behandles hurtigt og summarisk uden domsmænd og særlig bevisførelse.

Udviklingen i antallet af henholdsvis tilståelsessager og domsmandssager tyder på, at selve strafforfølgningen af kriminalitet er blevet mere ressourcekrævende i de senere år. Der er således sket en markant forskydning fra tilståelsessager over mod domsmandssager.

I 1990 blev der gennemført knap 12.700 tilståelsessager og knap 8.500 domsmandssager. I 2003 var der derimod knap 9.900 tilståelsessager og 14.700 domsmandssager. Forholdet tilståelsessager:domsmandssager er således vendt fra 3:2 i 1990 til 2:3 i 2003. Denne udvikling i retning af, at færre tilstår, og flere nægter, kan formentlig i et vist omfang forklares med generelle trends i forhold til kultur og moral – bl.a. er det politiets erfaring, at tendensen til som udgangspunkt at nægte er særlig markant blandt sigtede med anden etnisk baggrund.

Det er ikke usandsynligt, at forskydningen væk fra tilståelsessagerne og over mod de ressourcekrævende domsmandssager kan blive yderligere forstærket i de kommende år. En sådan udvik-

ling vil også være en naturlig følge af tendenserne til "rettighedssamfundet" og en øget formalisering af straffeprocessen, jf. nedenfor i afsnit 10.3.

2.2. Kriminalitetens kompleksitet

Det er politiets erfaring, at kriminaliteten i løbet af de senere år er blevet mere kompleks. Denne udvikling må forventes at fortsætte i fremtiden. Som anført ovenfor, afføder den større kompleksitet i politiets opgaver stigende krav til en fagligt bæredygtig organisering af politiet og en tidssvarende uddannelse og personalerekuttering, så der bl.a. kan sikres de nødvendige specialkompetencer.

For 30-40 år siden var de kriminalitetstyper, den gennemsnitlige politimand kunne forventes at skulle håndtere, overordnet set de klassiske straffelovssager, f.eks. tyveri og vold, og færdselssager. I de senere år har den intensive rede regulering og kriminalisering på særlovsområderne imidlertid medført, at politiet skal være i stand til at kunne behandle mange forskellige og ofte juridisk eller teknisk set særdeles komplicerede sagstyper.

Som eksempler på sådanne særlovsområder kan nævnes miljø- og planlovgivningen, ophavsrets-, varemærke- og patentlovgivningen, dyreværnslovgivningen, regnskabslovgivningen, skatte- og afgiftslovgivningen, udlændingelovgivningen, herunder reglerne om illegal arbejdskraft, sociallovgivningen, fondslovgivningen, arbejdsmiljølovgivningen, fiskerilovgivningen, fødevarerlovgivningen og reglerne om sikkerhed til søs. I dag skal politiet altså kunne behandle sager om overtrædelser af alt lige fra regler om den foreskrevne afstand mellem tremmerne i et hønsebur til sikkerhedsregler på en boreplatform. Selvom politiet naturligvis ofte kan hente sagkyndig bistand hos de relevante særmyndigheder, er der næppe nogen tvivl om, at tendensen til øget regulering og kriminalisering på stadigt flere områder af samfundslivet både har forøget og kompliceret politiets opgaver.

Der er intet, der tyder på, at tendensen til intensiveret lovregulering og kriminalisering på nye særområder ikke vil fortsætte i fremtiden.

I tråd med udviklingen i retning af, at politiet i tiltagende grad skal håndhæve overtrædelser af forskellige særlove mv., må lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven) antages at ville medføre flere og mere komplekse opgaver for politiet, jf. kapitel 4, side 84. Retssikkerhedsloven trådte i kraft den 1. januar 2005 og vil formentlig indebære, at politiet fremover i stigende omfang skal yde bistand i forbindelse med særmyndigheders gennemførelse af kontrolbesøg mv.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter Visionsudvalgets opfattelse er en række opgaver af mere perifer karakter for politiet, som det vil være nærliggende at overføre til andre myndigheder eller outsource mv., jf. kapitel 4.

2.3. Organisering og professionalisering¹

Det er politiets generelle vurdering, at den organiserede kriminalitet i Danmark hidtil har ligget på et relativt beskedent internationalt niveau.

De organiserede kriminelle netværk kan i dag inddeles i tre overordnede kategorier:

- Rockergrupper
- Grupperinger der begår alvorligere kriminalitet (både danske, etniske og multietniske)
- Udenlandske netværk (navnlig fra Østeuropa)

Det er politiets erfaring, at de kriminelle netværk i Danmark har fået mere professionel karakter. Der ses således bl.a. tegn på større forsigtighed ved kommunikation inden for netværkene, hvor der f.eks. i stigende grad anvendes kryptering og anden avanceret teknologi. Tilsvarende oplever politiet tendenser til, at de kriminelle netværk er blevet bedre til at skjule fortjenester ved kriminaliteten, bl.a. gennem hvidvaskning. En realistisk følge af denne udviklingstendens er, at det fremover kan blive vanskeligere for politiet at identificere og infiltrere de kriminelle netværk, der opererer i

Danmark. Hvor den organiserede kriminalitet tidligere hovedsagelig blev begået af rockerne, har der således i de seneste år vist sig nye aktører, herunder fra udlandet. Denne nye "konkurrence" til rockerne er bl.a. set komme til udtryk i opgør, hvor etniske bander har udfordret rockergrupper.

Samtidig med at de kriminelle netværk bliver mere professionelle, oplever politiet, at den organiserede kriminalitet i stigende grad bliver rent profitorienteret. Heri ligger, at der tidligere sås mere kriminalitet blandt rockere, gadebander mv., som ikke havde økonomisk udbytte for øje og nok mere skulle ses som led i en bestemt livsstil eller et bestemt image. I dag synes kriminaliteten i højere grad at være motiveret af rene profithensyn. Dette billede tegner sig for alle tre kategorier af kriminelle netværk.

Det er politiets erfaring, at den mere forretningsagtige tilgang til den organiserede kriminalitet bl.a. afspejler sig i, at de kriminelle netværk "dækker" bredere end tidligere. Det drejer sig navnlig om hash- og narkotikasmugling og -handel, kvindehandel, cigaretsmugling, pengefalsk, menneskesmugling, rambuktyverier og røverier. Senest er kreditkortsvindel blevet et stigende problem. Tendensen til, at den organiserede kriminalitet bliver mere fokuseret på profit, kan meget tænkeligt betyde, at de kriminelle netværk vil sprede aktiviteterne ud på helt nye kriminalitetsformer, hvis blot efterspørgslen gør det rentabelt.

Generelt forventes udviklingen i fremtiden at gå i retning af, at omfanget af den organiserede kriminalitet vil blive øget - både med hensyn til antallet af kriminelle netværk og udbredelsen af disse netværks kriminelle aktiviteter. Denne udvikling kan sammen med den øgede internationalisering, jf. afsnit 5, muligvis tænkes at føre til en mere forrået adfærd. En risiko i den forbindelse er bl.a. problemer, som kendes fra en række andre lande, hvor ansatte ved f.eks. politi, anklagemyndighed, domstole og fængselsvæsen trues og intimideres af kriminelle netværk.

Samlet set er det realistisk at forvente en udvikling mod mere organiseret kriminalitet, som det vil blive vanskeligere for politiet at

¹ Se Rigspolitiet: "Organiseret kriminalitet i Danmark i 2003" og "Redegørelse for indsatsen i relation til rockermiljøet pr. 1. juni 2004" samt PLS Rambøll Management: "Grupperelateret kriminalitet i Danmark", marts 2003.

efterforske. Relevante redskaber for politiet til at håndtere denne udfordring vil bl.a. være mere analytisk politiarbejde, nye teknologiske redskaber, bedre sprogkunderskaber, intensiveret internationalt samarbejde og øgede specialkompetencer inden for f.eks. it, skat og regnskab, jf. kapitel 8 og 9.



3. Demografi

Ved vurderingen af hvordan samfundsudviklingen må antages at ville påvirke politiets opgaver og arbejdsvilkår i fremtiden, må den forventede udvikling i befolkningssammensætningen også tages i betragtning. Der viser sig således store forskelle i kriminalitetshyppigheden og kriminalitetsmønstrene mellem forskellige aldersgrupper, socialgrupper og etniske grupper.

3.1. Alderssammensætning

I løbet de kommende årtier vil Danmark gennemgå et markant skift i befolkningens alderssammensætning, jf. tabel 1.

I tabel 1 ses Danmarks Statistiks prognose for udviklingen i befolkningens alderssammensætning frem til 2025. Ifølge denne prognose vil den andel, aldersklasserne "børn" (0-15 år) og "forældre" (25-54 år) udgør af den samlede befolkning, falde, mens andelen af "unge" (16-24 år) vil være næsten uændret. Omvendt vil andelen af "bedsteforældre" (55+ år) stige markant.



Vurderingen af, om forskydningen i alderssammensætningen må antages at få betydning for kriminalitetsudviklingen, må ske med udgangspunkt i sammenhængen mellem kriminel adfærd og alder, jf. figur 6.

Tabel. 1 Hovedtendenser i demografisk udvikling opdelt på alder og national oprindelse, 2003-2025.

Livsafsnit	Alder	Oprindelse	2003 Antal	2003 Pct.	2025 Antal	2025 Pct.
Børn	0-15	Efterkommere ²	75.000	7% ³	81.000	9%
	0-15	Indvandrere	30.000	3%	26.000	3%
	0-15	Danskere	968.000	90%	839.000	89%
	0-15 Total		1.073.000	20%⁴	946.000	17%
Unge	16-24	Efterkommere	13.000	2%	44.000	8%
	16-24	Indvandrere	45.000	8%	42.000	7%
	16-24	Danskere	478.000	89%	497.000	85%
	16-24 Total		536.000	10%	583.000	11%
Forældre	25-54	Efterkommere	10.000	0%	52.000	3%
	25-54	Indvandrere	197.000	9%	237.000	12%
	25-54	Danskere	2.092.000	91%	1.730.000	86%
	25-54 Total		2.299.000	43%	2.019.000	37%
Bedsteforældre	55+	Efterkommere	1.000	0%	4.000	0%
	55+	Indvandrere	59.000	4%	126.000	7%
	55+	Danskere	1.415.000	96%	1.757.000	93%
	55+ Total		1.475.000	27%	1.887.000	35%
Grand Total			5.383.000		5.435.000	

Kilde: Danmarks Statistik.

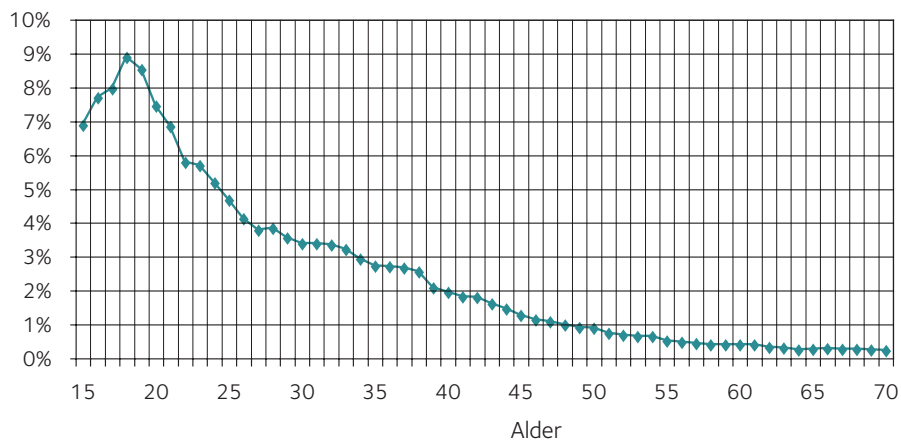


² Personer født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er dansk statsborger født i Danmark.

³ Den andel den etniske gruppe udgør af det totale antal personer i den pågældende aldersgruppe.

⁴ Aldersgruppens andel af hele befolkningen.

Figur 6. Aldersbetinget sigtelsestilbøjelighed, 2002-2004 (straffelov).
(Andel i pct. der har været sigtet).



Kilde: Rigspolitiet

Som det fremgår af figur 6, rejses der markant flest sigtelser mod unge under 20 år, ligesom den altovervejende hovedpart af de personer, der sigtes, er under 39 år.

Hvis man ser på bedsteforældregruppen (55+ år), er antallet af rejste sigtelser ganske lavt. Når der sker en forskydning af alderssammensætningen, så denne aldersgruppe kommer til at udgøre en markant større andel af befolkningen, jf. tabel 1, må der derfor umiddelbart forventes et fald i den samlede kriminalitet. Dette skal ses i sammenhæng med, at forældregruppen (25-54 år) ifølge prognosen også bliver mindre.

Men trods forøgelsen af bedsteforældregruppen og formindskelsen af forældregruppen kan der imidlertid ikke forventes mærkbare ændringer i omfanget af den samlede kriminalitet. Dette skyldes, at de unges (16-24 år) andel af den samlede befolkning vil være uændret, jf. tabel 1.

Sigtelsestilbøjeligheden mod ungegruppen er således mange gange højere end for de andre aldersgrupper, jf. figur 6. Med den markant højere kriminalitetshyppighed, gruppen af unge

tegner sig for, kan der derfor ikke forventes væsentlige ændringer i den samlede kriminalitets omfang – trods de ellers betydelige forskydninger af befolkningens alderssammensætning i retning mod flere ældre, se også afsnit 3.2.

Et fuldstændigt billede af kriminalitetsudviklingen i sammenhæng med de aldersmæssige forskydninger kræver ligeledes, at der ses på, hvilke typer kriminalitet de forskellige aldersgrupper udøver, jf. figur 7.

3.2. Indvandrere og efterkommere

Udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere vil sammenholdt med udviklingen i denne gruppes kriminalitetshyppighed ligeledes påvirke politiets arbejde i fremtiden.

Der er i de senere år udarbejdet forskellige befolkningsfremskrivninger for antallet af indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede tredjelandskøns. Disse fremskrivninger vil nu at ville udgøre ca. 8-9

pct. af den samlede befolkning i 2021⁵. Der henvises i øvrigt til prognoserne i tabel 1 i afsnit 3.1.

3.2.1. Kriminalitetshyppighed

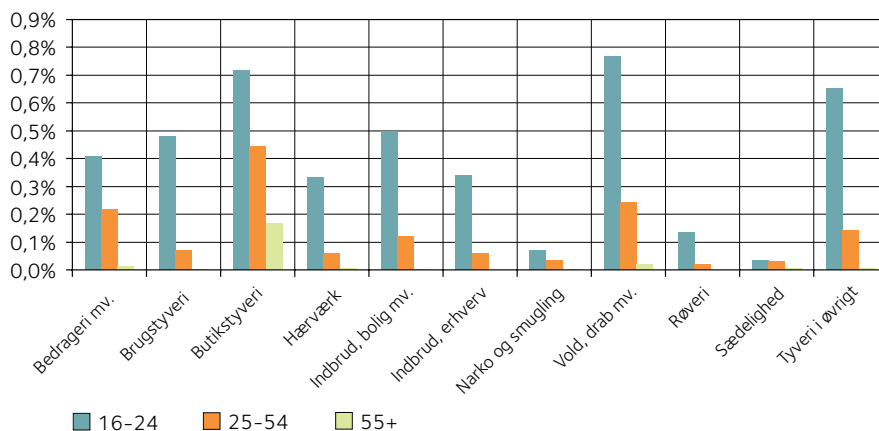
Den nedenfor beskrevne overrepræsentation af indvandrere og efterkommere i kriminalstatistikken kan til dels forklares med en række socioøkonomiske forhold - herunder aldersfordeling, urbanisering, uddannelse, indkomst mv. Uanset de mulige årsager til den højere kriminalitetshyppighed blandt visse grupper af indvandrere og efterkommere er overhyppigheden imidlertid en kendsgerning, som påvirker omfanget og karakteren af politiets arbejde.

Danmarks Statistiks seneste undersøgelse af kriminalitet og national oprindelse fra maj 2004⁶ viser, at kriminalitetshyppigheden for

den samlede gruppe af indvandrere og efterkommere i 2002 var 48 pct. højere end blandt befolkningen som helhed (indeks 148), jf. tabel 2. Ifølge Danmarks Statistiks tidligere undersøgelser af kriminalitet og national oprindelse lå dette tal i 2000 på 47 pct. og i 1998 på 46 pct. Der er således ingen indikationer, der peger i retning af et fald i overhyppigheden i den nærmeste fremtid.

Det samlede gennemsnitstal for kriminalitetshyppigheden blandt alle indvandrere og efterkommere dækker over betydelige forskelle mellem de forskellige grupper af oprindelseslande. Tallene fra Danmarks Statistik viser således, at overhyppigheden er højest blandt personer fra Afrika, Asien samt Europa ekskl. EU (navnlig Østeuropa). Omvendt er kriminalitetshyppigheden blandt indvandrere og efterkommere fra vestlige lande lavere end for befolkningen som helhed.

Figur 7. Andel af aldersgruppe med afgørelse for straffelovsovertrædelse, gns. 2002-2004.



Kilde: POLSAS + Danmarks Statistik.

⁵ Jf. Danmarks Statistik: "Befolkningsfremskrivninger 2004-2050" samt befolkningsfremskrivningerne fra DREAM-gruppen (en uafhængig institution under Finansministeriet, der har til formål at udvikle og vedligeholde analyseredskaber til strukturpolitik).

⁶ Danmarks Statistik: Statistiske efterretninger 2004:10, "Kriminalitet og national oprindelse 2002". Danmarks Statistik har lavet tilsvarende undersøgelser for 1995, 1998 og 2000.

Tabel 2. Andel i 2002 med strafferetlig afgørelse og overhyppighed ift. hele befolkningen.

	Indvandrere	Efterkommere	Indvandrere og efterkommere	Hele befolkningen
Andel personer med strafferetlig afgørelse (pct.)	4,1 %	7,6 %	4,4 %	3,0 %
Overhyppighed (indeks)	138	257	148	100

Kilde: Danmarks Statistik "Kriminalitet og national oprindelse 2002".

Som det ses af tabel 2, er kriminalitetshyppigheden generelt betydeligt højere blandt efterkommere end blandt indvandrere. Kriminalitetshyppigheden blandt mandlige efterkommere er endvidere steget betydeligt siden 1995. Ved Danmarks Statistiks undersøgelse af kriminalitet og national oprindelse i 1995 havde gruppen af mandlige efterkommere 64 pct. højere kriminalitetshyppighed end befolkningen som helhed. Denne overrepræsentation var i 2002 steget til 98 pct. I 2002 blev 18,5 pct. af samtlige mandlige efterkommere i aldersgruppen 20-29 år således fundet skyldige i mindst én lovovertrædelse mod 7,4 pct. af samtlige mænd af dansk oprindelse i samme aldersgruppe.

Rigsstatistikeren om indvandreres og efterkommeres kriminalitetshyppighed

"[...] Vi har derfor set nærmere på, hvilke former for kriminalitet de forskellige befolkningsgrupper oftest begår. Blandt lovovertræderne med dansk oprindelse har 25 pct. overtrådt straffeloven. Resten er straffet for overtrædelser af færdselsloven eller særlove- ne. For indvandrere og efterkommere er det derimod 40 pct. af lovovertræderne, som er dømt for en overtrædelse af straffeloven. Hvis vi alene undersøger overtrædelser af straffeloven, vil vi således nå frem til betydeligt større kriminalitetsforskelle mellem indvandrere/efterkommere og befolkningen som

helhed. Det omvendte resultat vil vi få, hvis vi alene kigger på overtrædelser af færdselsloven.

Når man følger den offentlige debat, er der ingen tvivl om, at det er overtrædelser af straffeloven, og især berigelses-, sædeligheds- og voldsforbrydelser, som skaber frygt, vrede og debat.

Vi har derfor foretaget en beregning af kriminalitetsindeksene, hvor vi udelukkende ser på overtrædelser af straffeloven. Her vil jeg alene sammenligne mandlige indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande med mænd, som har dansk oprindelse. Hvis vi korrigerer for aldersforskellene mellem disse grupper, når vi frem til følgende konklusion: Indvandrere/efterkommere under ét har et indeks for straffelovsovertrædelser på hele 241 mod 90 for mænd med dansk oprindelse.

Straffelovskriminaliteten for mænd med ikke-vestlig baggrund er altså 141 pct. højere end for alle mænd i befolkningen under ét. Sagt på en anden måde, så dømmes indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande mellem to og tre gange så ofte for straffelovsovertrædelser som personer med dansk oprindelse i samme aldersgruppe.

Hvis vi korrigerer både for aldersforskelle og for sociale forskelle, falder kriminalitetsindekset for ikke-vestlige indvandrere/efterkommere til 124 – en stor reduktion, men langt fra en udjævning. Efter denne beregning er straffelovskriminaliteten for indvandrere/efter-

kommere med ikke-vestlig baggrund altså 24 pct. højere end for befolkningen under ét.

Straffelovsovertrædelser er et bredt begreb. Hvordan ser billedet ud, når vi alene ser på voldskriminaliteten? Det spørgsmål optager mange i den offentlige debat.

Når statistikken indsnævrer sit fokus så markant, er det vigtigt at være opmærksom på, at usikkerheden samtidig stiger, når der bliver korrigeret for aldersforskelle og sociale forhold. Når vi i første omgang korrigerer for aldersforskelle, har mænd med ikke-vestlig oprindelse et indeks for voldskriminalitet på 261 mod 89 for mænd af dansk oprindelse. Voldskriminaliteten for mænd med ikke-vestlig baggrund er altså 161 pct. højere end i befolkningen under ét. Samtidig ligger mænd med dansk oprindelse 11 pct. under gennemsnittet.

Hvis vi korrigerer for sociale forskelle, resulterer det i et indeks på 143 for mænd med ikke-vestlig baggrund. Korrigeret for såvel alder som sociale forskelle er voldskriminaliteten for mænd med ikke-vestlig baggrund altså 43 pct. højere end for alle mænd i befolkningen under ét.

Der er således ikke tvivl om, at indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande begår straffelovskriminalitet og især voldskriminalitet langt hyppigere end personer med dansk oprindelse. [...]”

Rigsstatistiker Jan Plovsing, chef for Danmarks Statistik: ”Tørre tal om indvandrere og kriminalitet”, kronik i Berlingske Tidende, den 12. december 2004.

Der er ingen tegn på, at overhyppigheden i denne gruppe kan forventes at falde i den nærmeste fremtid.

3.2.2. Prognose for 2003-2025

På baggrund af den ovenfor beskrevne overhyppighed i kriminalstatistikken samt fremskrivningerne for udviklingen i antallet af efterkommere kan opstilles en prognose for, hvordan de demografiske ændringer i årene fremover isoleret set kan forventes at påvirke det samlede kriminalitetsbillede.

Prognosen bygger på de ovenfor gengivne befolkningsfremskrivninger sammenholdt med en forudsætning om en uændret kriminalitetshyppighed blandt de forskellige befolkningsgrupper (dvs. både blandt de forskellige aldersgrupper og blandt henholdsvis indvandrere, efterkommere og danskere).

Som det ses af tabel 3, vil den forventede demografiske udvikling sammenholdt med uændrede tal for de forskellige befolkningsgruppers kriminalitetshyppighed samlet set få en relativt beskedene *nettoeffekt*.

Denne nettoeffekt på en mindre stigning i den samlede kriminalitet i perioden 2003-2025 skal imidlertid ses i sammenhæng med, at udviklingen i befolkningens alderssammensætning isoleret set burde føre til et fald i kriminaliteten i samme periode.

Når prognosen – på trods af forskydningen mod flere ældre – samlet set viser en beskedene stigning, skyldes det, at der må forventes en stigende kriminalitetshyppighed i ungegruppen (16-24 år), og at denne aldersgruppe vil udgøre en uændret andel af den samlede befolkning. Baggrunden for den forventede stigende kriminalitetshyppighed i ungegruppen er, at andelen af efterkommere – der har et markant

Tabel 3. Prognose for udvikling i anmeldestallet, 2003-2025.

	2003	2015	2025
Samlet anmeldelsesantal	490.627	518.122	517.201

Kilde: Rigspolitiet (på grundlag af tal fra Danmarks Statistik).

højere kriminalitetsniveau end gennemsnittet – vil komme til at udgøre en stigende andel af ungegruppen, jf. tabel 1.

Prognosen skal sammenholdes med udviklingen i retning mod færre tilståelser og dermed en større andel af straffesagerne, der må afgøres ved ressourcetunge domsmandssager. Samlet set vil denne udvikling indebære et øget pres på politiet, anklagemyndigheden og domstolene.

Den ændrede befolkningssammensætnings forventede indflydelse på andelen af kriminalitet, der begås henholdsvis af danskere og af indvandrere og efterkommere, illustreres af prognosen i figur 8.

I lyset af de ovenfor beskrevne udviklingstendenser med hensyn til befolkningssammensætning og kriminalitetshyppighed må det således lægges til grund, at håndteringen af utilpassede indvandrere og efterkommere også bliver en central udfordring for politiet i fremtiden. Denne udfordring tilsiger, at politiets indsats over for disse grupper styrkes med bl.a. øget fokus på sprogkundskaber, indsigt i andre kulturer og et udbygget samarbejde med de kommunale myndigheder, herunder bl.a. skolerne og socialforvaltningen.

Set i sammenhæng med den demografiske udvikling må det samtidig antages, at der i fremtiden vil komme øget fokus på spørgsmålet om diskrimination. En sådan udvikling er bl.a. set i England. Det er således meget tænkeligt,

at der på den ene side vil skulle udvises øget opmærksomhed på denne problemstilling i forbindelse med politiets eget arbejde, mens politiet samtidig vil modtage et stigende antal anmeldelser om forskellige former for diskrimination. Senest er der f.eks. set en stigning i antallet af anmeldelser mod værtshuse, diskoteker mv. for at udøve diskrimination.

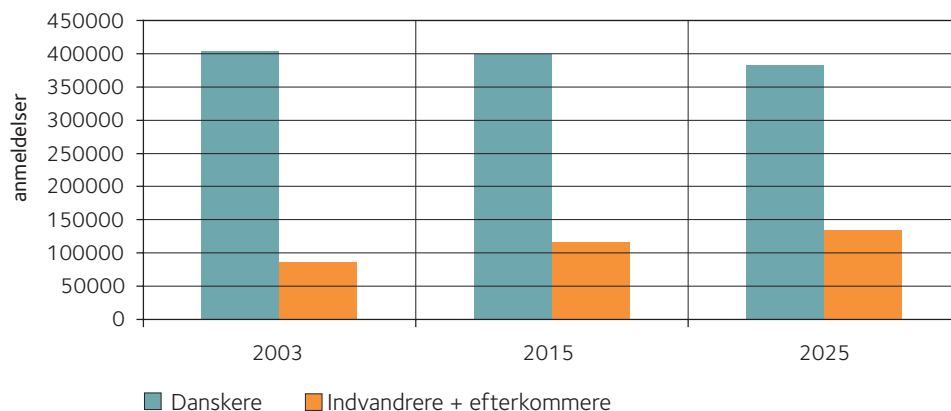
4. Teknologi

4.1. Det digitale samfund

Informationsteknologien har udviklet og udbredt sig eksplosivt de sidste 10 år. Fænomener som f.eks. satellitnavigation i biler og mobiltelefoner med både kamera og trådløs internetforbindelse er i dag almindelige forbrugsgoder. Udviklingen af nye og stadig mere avancerede digitale hjælpemidler i hverdagen både i hjemmet og på arbejdspladsen går så hurtigt, at mange nye produkter er forældede på blot ét år.

I dag har 90 pct. af alle danske familier mindst én mobiltelefon, og der er flere mobiltelefoner end fastnettelefoner i Danmark. Samtidig har 71 pct. af alle danske familier adgang til inter-

Figur 8. Prognose for udvikling i anmeldestallet fordelt på national oprindelse, 2003–2025.



nettets – i 2001 var det 48 pct. af familierne. Disse tal illustrerer både udviklingens hast og de forandringer i befolkningens livsstil, som følger mere eller mindre gradvist af den teknologiske udvikling.

Talegenkendelsessystemer, genteknologi, satellitkommunikation og -navigation, integration af informationsteknologi i alt fra tøj til hårde hvidevarer, nanoteknologi osv., er eksempler på ting, der enten allerede er eller inden for en relativt kort årrække bliver en del af dagligdagen.

Denne hastige teknologiske udvikling indebærer et betydeligt potentiale for politiets arbejde. De nye teknologiske redskaber kan således f.eks. udnyttes til at effektivisere arbejdsgange og sagsbehandling, håndtere og analysere betydeligt større mængder information, forbedre kommunikationen med og serviceringen af borgerne, ligesom der også åbner sig nye muligheder i forhold til efterforskning og forebyggelse af kriminalitet. Der tegner sig således helt nye perspektiver i forhold til bl.a. sporing, kortlægning af bevægelsesmønstre, sikring af bevismateriale i form af billeder og digital kommunikation mv. Se også Visionsudvalgets forslag til en modernisering af politiets beredskab med nye datakommunikations- og it-systemer, elektroniske kort, GPS og GIS mv., jf. kapitel 5, side 126 ff. Se ligeledes kapitel 9 om fremtidssikret teknologi.

Den teknologiske udvikling medfører imidlertid ikke kun nye fordele for politiet, men også nye perspektiver for de kriminelle – både i forhold til nye kriminalitetsformer og nye måder at undslippe politiet på. Derfor indebærer udviklingen også nye udfordringer for politiet.

Et illustrativt eksempel på, at politiet i det daglige mødes med nye problemstillinger, er sagen, hvor en ukendt person havde optaget samtaler mellem politifolk gennem en konfiskeret mobiltelefon. Telefonen lå tændt hos de politifolk, der efterforskede sagen, hvor mobiltelefonen var blevet konfiskeret. Telefonen var imidlertid indstillet sådan, at den ukendte person ved at ringe til telefonen kunne aflytte, hvad der blev sagt i rummet, hvor den lå. Et andet eksempel på nye udfordringer er, at politiet i stigende omfang oplever, at mobiltelefoner anvendes til at mønstre store forsamlinger i løbet af kort tid. Politiet ser således ofte, at visse grupper

ved konfrontationer med politiet tilkalder "forstærkninger" via mobiltelefoner – f.eks. ved gruppe-sms. Denne fremgangsmåde fører ikke sjældent til, at der i løbet af meget kort tid dukker et stort antal ballademagere op for at deltage i sammenstødet med politiet.

Udviklingen i forhold til it og anden teknologi vil således både give politiet og de kriminelle nye redskaber. I årene fremover bliver det derfor en central udfordring for politiet til stadighed at følge med og "matche" forbryderne teknologisk set. Samtidig må det forventes, at borgerne i fremtiden i stigende grad vil forvente at kunne kommunikere digitalt med politiet ligesom med andre myndigheder og f.eks. stille højere krav til den information, der er tilgængelig på internettet om politiet og dets arbejde, jf. afsnit 9.

4.2. It-kriminalitet

I de senere år har der været talt en del om den såkaldte "it-kriminalitet". Sådanne sager – hvor antallet i de senere år er steget med ca. 25-30 pct. årligt – dækker over alt fra misbrug af kreditkort på internettet til børnepornografi. Begrebet it-kriminalitet omfatter således sager, hvor informationsteknologien er blevet anvendt som redskab eller medie til at begå kriminalitetsformer, som i deres grundform ellers er gammelkendte. Informationsteknologien har med andre ord givet de kriminelle nye værktøjer til at begå de forbrydelsestyper, der hele tiden har været – f.eks. bedrageri, tyveri, visse former for sædelighedsforbrydelser, æreskrænkelser, trusler, hvidvaskning af penge mv. Det er derfor spørgsmålet, om sondringen mellem it-kriminalitet og anden kriminalitet overhovedet vil have nogen mening, efterhånden som informationsteknologien bliver en mere og mere integreret og selvfølgelig del af samfundslivet.

Uanset terminologien må det imidlertid forventes, at udviklingen i fremtiden – især i forhold til internettet – vil øge både borgernes og virksomhedernes sårbarhed over for visse former for kriminalitet.

Efterhånden som flere og flere mennesker bruger internettet til f.eks. netbank og shopping i

udlandet, må der forventes stigende problemer med tyverier via netbank og misbrug af kreditkort brugt til internetkøb. Tilsvarende oplever politiet også, at hacking og computervira i tiltagende grad bliver brugt som middel til at begå kriminalitet og ikke alene som nok så alvorlige "drengestreger". F.eks. er der også her i landet set eksempler på pengeafpresning mod virksomheder i form af trusler om at udløse computervirus i virksomhedens system, hvis der ikke betales en vis sum. Denne form for kriminel udnyttelse af borgernes og virksomhedernes afhængighed af computersystemer og it-kommunikation vil sandsynligvis blive et stigende problem i fremtiden i takt med den øgede digitalisering af alle slags gøremål.

Det forhold, at kriminalitet begås via internettet, vil ofte komplicere politiets efterforskning. Der er f.eks. ikke et egentligt gerningssted, it-kriminaliteten er ofte grænseoverskridende, og forbryderne bruger kryptering og andre højteknologiske redskaber til at undgå opdagelse og pågribelse. Anvender forbryderne f.eks. en avanceret kryptering i forbindelse med mailkorrespondance og lagring af dokumenter mv., vil det i realiteten ofte være stort set umuligt for politiet at få adgang til de krypterede data.

I forbindelse med politiets efterforskningsarbejde er omfanget af datamaterialet på de sigtedes pc'ere mv. samtidig ofte så omfattende, at det kræver enorme ressourcer at sortere det relevante bevismateriale fra store mængder af irrelevante filer.

Et andet perspektiv er, at enkeltpersoners "digitale identitet" på internettet (IP-adressen) kan bruges af kriminelle, som så kan begå forbrydelser i en uskyldig persons navn. Det har man f.eks. set i sager fra udlandet, hvor kriminelle har hentet børneporno ned fra internettet ved at koble sig op via uskyldige personers trådløse internetforbindelser. Det er herefter meget vanskeligt for politiet at konstatere, om det er den retmæssige ejer af IP-adressen, der har downloadet det børnepornografiske materiale eller ej. Det må forventes, at der fremover vil komme et stigende antal af sådanne sager om stjålet digital identitet, som vil stille nye krav til politiets indsats for at sikre, at uskyldige ikke strafforfølges.

Samlet set er der ingen tvivl om, at en af fremtidens store udfordringer for politiet bliver at forfølge forbryderne også i "cyber space".

4.3. Redskaber til sikring og sporing

Samtidig med at it-udviklingen på nogle punkter kan siges at have skabt større sårbarhed over for visse former for kriminalitet, har den teknologiske udvikling også skabt mange nye redskaber til at sikre borgernes og virksomhedernes ejendele. Effekten af nye sikringsteknikker kan ofte aflæses direkte i kriminalstatistikkerne. Illustrative "lavteknologiske" eksempler på denne mekanisme er f.eks., da antallet af anmeldte biltyverier faldt efter fremkomsten af nye startspærrere, ligesom et markant fald i antallet af cykeltyverier fulgte efter forsikringsselskabernes krav om brug af særligt godkendte cykellåse. Tilsvarende må det antages, at nye sikrings- og sporingsredskaber vil kunne medføre fald i navnlig forskellige former for berigelseskriminalitet.

Inden for den nærmeste årrække må det forventes, at brug af "tags" med microchips vil give mulighed for uden videre at spore stjålne genstande via GPS. Det er realistisk at tro, at sådan "tagging" vil få endog meget stor udbredelse i fremtiden. Til illustration overvejes det efter det oplyste for tiden at udstyre alle nye EURO-pengesedler med microchips. Tilsvarende kan nævnes de såkaldte "spot-stop"-systemer, der via en bils satellitnavigation kan standse bilens motor og vise, hvor den befinder sig.

Et andet eksempel er, at der er udviklet censorer, som kan "lugte", om en person f.eks. har narkotika, våben eller sprængstof på sig. Perspektiverne ved at opstille sådanne censorer ved adgangsvejene til f.eks. diskoteker, fodboldkampe, rockkoncerter og andre særligt risikobetonede lokaliteter eller arrangementer er åbenlyse.

De nævnte sikrings- og sporingsmuligheder eksisterer allerede i dag. Sammenholdt med den generelle udvikling på det teknologiske område illustrerer eksemplerne, at der i fremtiden må forventes en mangfoldighed af avancerede og effektive redskaber til sikring mod tyveri, smugling, forfalskning mv.

En konsekvens af denne udvikling vil formentlig være en øget polarisering af de kriminelle. I fremtiden kan der således forventes i den ene ende af skalaen de stærke, professionaliserede kriminelle, der benytter den nyeste teknologi – og i den anden ende de svage, socialt udsatte kriminelle, som oplever teknologiske barrierer for den trivialkriminalitet, de hidtil har udøvet. I takt med, at de svage kriminelle, herunder navnlig narkomaner, bliver forhindret i at skaffe midler ved ordinære indbrud, tyverier, check-falsknerier mv., kan der være en risiko for, at der i desperation begås mere personfarlig kriminalitet. Hvis en narkoman skal skaffe en vis daglig indtægt for at finansiere sit misbrug, er det ikke usandsynligt, at vedkommende vil tage de nødvendige, skrappe midler i brug, hvis pengene ikke længere kan skaffes ved mere banale butikstyverier, indbrud mv. Det er derfor en realistisk udvikling i fremtiden, at der vil ske en stigning især i antallet af røverier, efterhånden som ejendele kan sikres bedre og bedre ved hjælp af ny teknologi.

4.4. Politiets redskaber

Den teknologiske udvikling har ikke kun givet de kriminelle nye redskaber, men har i høj grad sikret politiet en række nye, effektive metoder og værktøjer – navnlig ved efterforskningen af kriminalitet.

Eksempler på de senere års kriminaltekniske landvindinger er f.eks. DNA-analyse og DNA-profilregisteret, luminol til identifikation af umiddelbart usynlige blodspor samt identifikation ved talegenkendelse eller præcise computermålinger af f.eks. bevægelsesmønstre, knoglebygning og ansigtsform (biometriske kendetegn).

Samtidig er brugen af de mere traditionelle kriminaltekniske redskaber, f.eks. fingeraftryk og blodstæksanalyse, blevet betydeligt effektiviseret ved hjælp af navnlig it-teknologi. Seneste eksempel herpå er Rigspolitiets tiltag til at lægge håndaftryk ind i det edb-baserede fingeraftryksregister, hvilket forventes at kunne få stor betydning for bl.a. opklaring af indbrud.

Internationalt set er der i disse år stor fokus på området "forensic science" og udviklingen af nye kriminaltekniske metoder og redskaber. I bl.a. Interpol-regi er der nedsat en række arbejdsgrupper med eksperter fra hele verden

på særlige områder som f.eks. ballistik (skydevåben og ammunition), DNA, fingeraftryk, dokumentfalsk, blodstæksanalyse mv. Det må klart forventes, at der også i fremtiden vil fremkomme nye kriminaltekniske redskaber, som kan øge politiets muligheder for at opklare kriminalitet.

Sådanne moderne redskaber vil både kunne bidrage til at øge politiets opklaringsprocenter og frigøre ressourcer fra de mere traditionelle efterforskningsskridt – f.eks. afhøringer af hele kvarterer mv. – som politiet er nødt til at anvende, hvis gerningsmanden ikke kan identificeres på anden vis.

Ud over fremkomsten af mere målrettede kriminaltekniske redskaber og metoder ses det også, at ny dagligdags teknologi kan få afgørende betydning for politiets opklaringsarbejde. F.eks. er det efterhånden en almindelig oplevelse i landets politikredse, at vidner til kriminalitet har fotograferet gerningsmanden med mobiltelefoner eller digitalkameraer, hvilket ofte sikrer politiet et afgørende bevis.

I de senere år har der i øvrigt fra tid til anden været rejst forslag om en ordning i stil med den, som bl.a. kendes fra England, hvor særligt udsatte offentlige steder videoovervåges med henblik på at forebygge, standse og opklare navnlig personfarlig kriminalitet.

5. Internationalisering

Den generelle udviklingstendens går utvivlsomt i retning af øget kommunikation, samhandel og rejseri på tværs af grænserne. Populært sagt er verden blevet "mindre", hvilket i sig selv er en positiv udvikling. Kriminalitet er imidlertid ofte en uundgåelig bagside ved ønskværdige frihedsgrader. Den øgede internationalisering – globaliseringen – indebærer således både nye fordele og nye udfordringer for politiets arbejde.

Der er ingen tvivl om, at omfanget af den grænseoverskridende kriminalitet er forøget betydeligt i de senere år. En væsentlig faktor i den sammenhæng er internettet. Der er ikke grund til at antage andet, end at denne tendens også vil manifestere sig i kriminalitetsbilledet i fremtiden.

Det er således politiets erfaring, at den grænseoverskridende kriminalitet er stigende. Det gælder ikke mindst for den organiserede kriminalitet med kriminelle netværk, hvor forbrydere i f.eks. Østeuropa samarbejder med herboende kriminelle om kvindehandel, narkotikasmugling, indsmugling af cigaretter, udførsel af stjålne biler mv. Tilsvarende er der i de senere år set flere eksempler på udenlandske kriminelle, som i perioder er på tyvetogter, hvor der på kort tid og meget systematisk og professionelt begås et stort antal indbrud, rambuktyverier, røverier mv.

Den stigende internationalisering slår som nævnt ovenfor i afsnit 4 også igennem ved den såkaldte it-kriminalitet. Her opleves det allerede i dag ofte, at f.eks. misbrug af kreditkort på internettet begås af personer i udlandet. Tendensen til internationalisering har ligeledes været illustreret meget klart i de seneste års meget omtalte sager, hvor der ved internationalt koordinerede politiaktioner er slået til mod personer i hele verden, som har udvekslet børnepornografi over internettet.

Som børnepornosagerne også viser, er det imidlertid ikke kun forbryderne, der i stigende grad samarbejder på tværs af grænserne. Det internationale politisamarbejde bl.a. i Interpol, Europol, Schengen-samarbejdet og The Baltic Sea Task Force er i de senere år blevet stærkt intensiveret og udvides løbende til nye områder. Et muligt fremtidsperspektiv er bl.a., at nationale politiregistre – herunder f.eks. fingeraftryksregistre og DNA-profilregistre – vil blive sammenlagt i internationale politiregistre med deraf følgende øgede muligheder for identifikation af gerningsmænd til forbrydelser.

Det må således forventes, at politiet i fremtiden vil opleve, at gerningsmænd til kriminalitet begået her i landet i stigende grad skal søges i udlandet. Dette vanskeliggør i sagens natur politiets arbejde og kræver flere ressourcer i efterforskningen, end hvis der er tale om lokale kendinge. Svaret på denne udfordring må navnlig være et intensiveret internationalt politiarbejde. Dette vil stille øgede krav til politiets uddannelse, herunder ikke mindst til sprogkundskaber.

6. Sociale forhold

6.1. Psykisk syge

Overlæge ved Justitsministeriets Retspsykiatriske Klinik, Peter Kramp, har beskrevet udviklingen i kriminaliteten begået af psykisk syge i to artikler i Ugeskrift for Læger i 2003 og 2004⁷.

Gennem de seneste 25 år er der foretaget en omlægning af det psykiatriske behandlingssystem med fokus på distriktspsykiatrisk og socialpsykiatrisk behandling kombineret med en halvering af antallet af psykiatriske sengepladser. Ifølge de nævnte artikler er der i den samme periode registreret en øget kriminalitet blandt psykisk syge. I perioden 1980-1993 steg antallet af retspsykiatriske patienter – dvs. psykiatriske patienter i behandling efter kriminalitet – således med en årlig vækstrate på knap 7 pct. Det er den almindelige antagelse, at hovedårsagen til denne udvikling er den „deinstitutionalisering“, der er sket med distriktspsykiatrien.

Ca. 73 pct. af de retspsykiatriske patienter diagnosticeres i dag som skizofrene – mod 50 pct. i 1980. Dette skal ses i sammenhæng med, at den seneste undersøgelse fra Retspsykiatrisk Klinik viser, at stadigt flere skizofrene begår personfarlig kriminalitet.

Parallelt med den ovenfor beskrevne udvikling de seneste årtier har politiet oplevet i stigende grad at skulle håndtere psykisk syge i ofte særdeles konfliktfyldte situationer. Politiet medvirker således ved tvangsindlæggelser af psykisk syge, ligesom naboer, familiemedlemmer mv. ofte tilkalder politiet, når psykisk syge optræder støjende, truende eller voldeligt, jf. kapitel 4, side 89. Samtidig er det naturligvis politiet, der skal behandle sager om kriminalitet begået af psykisk syge.

Det er en udbredt opfattelse i politiet, at det opleves som meget vanskeligt at håndtere konfrontationerne med psykisk syge. Politiet er ikke særligt uddannet hertil og er ofte henvist

⁷ Overlæge Peter Kramp: "Kriminalitet begået af psykisk syge 1977-1999" (Ugeskrift for Læger, 2003, 165: 2553-2556), samt "Retspsykiatriske patienter i H:S – diagnoser, misbrug og kriminalitet" (Ugeskrift for Læger, 2004, 166: 2890-2894).

til at tage fysisk magtanvendelse i brug ved konfrontationen med ophidsede psykotiske personer, som i sagens natur ikke kan "tales til fornøft".

Der er således tale om en udvikling, hvor politiet i tiltagende grad oplever at skulle interverne over for psykisk syge. Da politiet savner den fornødne psykiatriske ekspertise – og naturligvis ikke kan pacificere psykotiske personer medicinsk – vil disse situationer ofte blive optrappet.

De almindelige udviklingstendenser, som beskrives i de nævnte artikler i Ugeskrift for Læger, peger i retning af øgede problemer i fremtiden med kriminalitet – navnlig personfarlig kriminalitet – begået af psykisk syge. Det må derfor forventes, at politiet i fremtiden vil skulle bruge flere ressourcer på kriminalitet, husspektakler mv., der involverer psykisk syge.



6.2. Narkotika

Det er politiets erfaring, at det "traditionelle" narkotikamiljø med stiknarkomaner, heroinmisbrugere mv. har ligget stabilt i de sidste mange år.

På narkotikaområdet har der imidlertid samtidig i de senere år vist sig en såkaldt "normaliseringstendens" blandt de unge⁸. Der ses således en tendens til, at det i vide kredse blandt unge anses for almindeligt lejlighedsvis at bruge narkotika. Undersøgelser viser, at unge siden 1990 har haft et jævnt stigende forbrug af de fleste slags narkotika – med undtagelse af heroin ved injektion. Der tales derfor blandt forskere og behandlere om et stigende "rekreativt" forbrug blandt unge af f.eks. ecstasy, amfetamin og kokain i forbindelse med byture og fester. Denne tendens oplever politiet også i nattelivet blandt ellers såkaldte veltilpassede unge, der tilsyneladende ikke opfatter disse stoffer som egentlig hård narkotika, men som et rusmiddel på linie med alkohol. Unge, der tager f.eks. kokain eller ecstasy hver weekend, opfatter således ikke sig selv som "narkomaner".


Udbredelsen af unges brug af narkotika synes at være stigende. Det gælder også i landsby- og landområderne. Samtidig kommer der

løbende nye stoffer på mode – ofte hidtil ukendte syntetiske stoffer, populært kaldet "designerdrugs". Senest har politiet også set tegn på, at det igen er blevet udbredt at tage LSD og euforiserende svampe. Generelt er den beskrevne udvikling i tråd med den udvikling, der allerede er sket i lande som USA, England og Frankrig. Som illustreret af den hidtidige udvikling i disse lande, er der grund til at frygte, at tendensen til et udbredt og socialt accepteret weekendmisbrug af hårde stoffer blandt unge vil tiltage i årene fremover.

Denne udviklingstendens må forventes at influere på politiets arbejde – både med hensyn til håndhævelsen af narkotikalogivningen og i forhold til følgekriminalitet i form af vold, berigelseskriminalitet mv.

For det første er spørgsmålet, hvordan politiet i fremtiden skal tilrettelægge den operative indsats over for almindelige unges narkotikamisbrug, der er kendetegnet ved helt andre karakteristika end stiknarkomaner på heroin. En effektiv indsats over for unges weekendmisbrug vil således forudsætte, at politiet afsætter betydelige ressourcer til bl.a. civile specialpatruljer i diskoteks- og værtshusmiljøet mv.

For det andet må det lægges til grund, at narkotikamisbrug overordnet set medfører følgekriminalitet. Det må forventes, at unge, der pludselig oplever sig fanget i et misbrug, der ikke kan finansieres med lomme penge eller fritidsjob, i sidste ende må ty til kriminalitet. Derfor er det realistisk, at en øget udbredelse af narkotika blandt unge vil indebære stigende problemer med berigelseskriminalitet, narkotikahandel og prostitution blandt denne gruppe. Samtidig oplever politiet også en klar tendens til, at personer på visse stoffer – bl.a. speed – optræder mere aggressivt og med dårlig impulsstyring, hvilket ikke sjældent resulterer i voldsepisoder. I den sammenhæng skal det også fremhæves, at der ses et betydeligt sammenfald mellem misbrug og psykisk sygdom, jf. afsnit 6.1. Psykiske lidelser er således en hyppig konsekvens af narkotikamisbrug, ligesom det også ofte ses, at psykisk syge udvikler misbrug af både narkotika og alkohol.

 ⁸ Se i det hele Peter Ege: "Stofmisbrug og afhængighed hos unge og voksne", 2004.

7. Sikkerhedssituationen

Siden den 11. september 2001 har der eksisteret et generelt forhøjet trusselsniveau i den vestlige verden – og i forhold til vestlige interesser. Samtidig har de militære aktioner i Afghanistan og Irak samt en række terrorhandlinger, bl.a. i Tyrkiet i november 2003 og Spanien i marts 2004, yderligere medvirket til at understrege og fastholde et forhøjet trusselsniveau.

Danmarks engagement i forbindelse med bekæmpelsen af international terrorisme, herunder indsatsen i Afghanistan og Irak, har angiveligt medvirket til at højne opmærksomheden omkring Danmark som en aktiv part i kampen mod terrorisme – og dermed muligvis profileret Danmark i terror kredse.

Den sikkerhedspolitiske udvikling sammenholdt med den internationale koordinerede indsats mod de ekstremistiske islamiske netværk har bl.a. betydet mindskede muligheder for al-Qaida til at udøve central styring og yde operationel støtte. Flere terrorgrupper, der er inspireret af al-Qaida, forventes derfor at handle mere eller mindre autonomt.

Som følge heraf forventer efterretningstjenesterne, at de fremtidige terrorhandlinger vil være præget af kortere planlægningshorisonter og større grad af uforudsigelighed. Mængden af potentielle mål øges samtidig, når flere grupper opererer helt eller delvist på egen hånd. Hertil kommer det forhold, at terrornetværkenes udpegning af mål går i retning af mere simple angreb mod relativt ubeskyttede mål (bløde mål) i takt med den skærpede sikkerhed omkring de mere oplagte mål, f.eks. militære installationer, regeringsbygninger, ambassader og lufthavne mv.

Det ændrede trusselsbillede stiller betydelige krav til den myndighedsindsats – herunder fra politiets side – der skal bekæmpe planlægning og udførelse af terrorangreb på dansk grund. Politiets Efterretningstjeneste (PET) er derfor gennem de senere år – som supplement til de traditionelle efterforskningsmæssige aktivite-

ter – begyndt at gå nye veje i kontraterrorindsatsen. Dette er sket i erkendelse af, at det kræver en bredspektret indsats, hvis man effektivt skal forebygge og ruste Danmark mod terrorangreb. PET har derfor indgået – og vil fortsat etablere – partnerskaber med en lang række myndigheder og private aktører, som spiller en rolle i samfundets samlede terrorberedskab.

Samtidig er det øvrige politi naturligvis en helt central samarbejdspartner for PET. Med det ændrede trusselsbillede anses det således for helt afgørende, at politikredsene fungerer som et slags "første bolværk" i terrorbekæmpelsen. Politikredsene skal derfor i stigende grad være opmærksomme på at opfange de små og isolerede begivenheder og hændelser, som kunne indikere, at et terrorangreb er under planlægning eller udførelse. Det er ligeledes vigtigt, at det præventive arbejde i politikredsene også inddrager terrorrelevante emner, f.eks. radikalisering af visse grupper og rekruttering hertil. I tilslutning til de tiltag, som allerede er gennemført på området, planlægger PET forskellige yderligere initiativer, der kan bistå politikredsene i terrorbekæmpelsen.

De seneste års udvikling i sikkerhedssituationen har også medført en betydeligt øget ressourceanvendelse i politiet og PET's livvagstjeneste på opgaver forbundet med personbeskyttelse, f.eks. af ministre og kongehuset, jf. kapitel 4, side 82.

På den baggrund må det antages, at politiet i årene fremover vil opleve nye og øgede opgaver i det samlede terrorberedskab i Danmark.

8. Offentlige arrangementer

Som led i indsatsen for at sikre ro og orden er politiet i dag til stede ved en lang række offentlige arrangementer som f.eks. sportskampe, musikkoncerter, festivaler mv. I de senere år har det navnlig været nødvendigt at øge politiets indsats ved fodboldkampe. Eksempelvis afsætter Københavns Politi i dag ca. 250 politifolk til såkaldte højrisiko-kampe, f.eks. mellem FCK og Brøndby. Denne udvikling synes at brede sig også til andre klubopgør – f.eks. måtte Esbjerg Politi for nylig mønstre 200 mand i forbindelse med en kamp mellem Esbjerg og Brøndby. Ved visse internationale kampe i Parken har der været indsat over

1.000 mand. Også i provinsen er det den almindelige oplevelse, at politiet i de senere år har oplevet, at der er sket en optrapning af uroen og volden blandt visse grupper af tilskuere til fodboldkampe. Senest synes der at være sket en øget udvikling af "venskabsbånd" mellem visse danske og udenlandske grupper, der er kendt for at være uroskabende ved fodboldkampe.

På baggrund af denne udvikling nedsatte Rigspolitiet i november 2004 en arbejdsgruppe, der i marts 2005 har afgivet en rapport om bekæmpelse af hooliganisme i Danmark. Rapporten beskriver hooliganisme problemets omfang i dag og politiets nuværende redskaber til at gribe ind over for problemet. Arbejdsgruppen foreslår endvidere en række nye tiltag til en skærpet indsats.

Der er ikke grund til at tro, at behovet for politiets tilstedeværelse ved offentlige arrangementer som fodboldkampe, ishockeykampe, rockkoncerter mv. vil blive formindsket i fremtiden, jf. kapitel 4, side 82.

Omvendt har andre opgaver i forhold til at sikre ro og orden fået mindsket omfang. Det gælder navnlig politiets indsats i forhold til arbejdskampe, blokader, bz-aktioner mv., hvor der siden 1970'erne og 1980'erne er sket et betydeligt fald i politiets opgaver. Her skal dog også nævnes Ribus-konflikten i Esbjerg i starten af 1990'erne.

9. Krav til offentlige myndigheder

I takt med den generelle udvikling i den offentlige sektor vil politiet som andre offentlige myndigheder blive mødt med tiltagende krav til f.eks. moderne ledelse, moderne personalepolitik, digitalisering, effektivisering, borger-nærhed og omstillingsparathed. Denne udvikling indebærer krav om forandringer i politiets organisering og struktur, jf. kapitel 5-9.

Som konsekvens af udviklingen vil politiet i årene fremover opleve stigende krav til den service, der tilbydes "kunderne". F.eks. vil både borgere og eksterne samarbejdspartnere forvente udbredt adgang til digital kommunikation og dataudveksling med politiet, samt at politiet er tilgængeligt via e-mail, sms, hjemmesider mv., ligesom der vil blive stillet øgede krav til politiets telefonservice.

Et andet element i denne udvikling er øget fokus på resultatmål, benchmark mv., som bl.a. har afspejlet sig i den seneste flerårsaf-tale for 2004-2006. Det må på den baggrund forventes, at politiet i fremtiden vil opleve stigende krav om, at der kan måles på resultaterne og effekten af politiets indsats (såkaldte outputmål). Denne udvikling har bl.a. været markant i England, hvor det seneste forslag har været systematisk at følge dårlige resultater i en enhed op med ansættelsesmæssige konsekvenser for den relevante chef. Se i øvrigt Visionsudvalgets forslag om, at de øverste ledere i dansk politi ansættes på åremål med mulighed for forlængelse samt på resultatkontrakter, jf. kapitel 5, side 110-111 og kapitel 7, side 156.

10. Holdningsændringer

Holdningsændringer og udviklingen i den almindelige moral og etik i befolkningen har stor indflydelse på politiets dagligdag og på de vilkår, politiet må arbejde under. Det er samtidig et område, hvor de fleste har en mening om og oplevelse af nogle generelle udviklingstendenser – men hvor sådanne antagelser sjældent kan underbygges med mere valid dokumentation.

I det følgende beskrives en række overordnede tendenser til ændringer i befolkningens holdninger og normer, som må forventes at have særlig betydning for de situationer, politiet skal agere i.

10.1. "Det senmoderne menneske"

Blandt sociologer og fremtidsforskere i den vestlige verden tales i disse år om *det senmoderne samfund*. Ifølge denne teori er tidligere tiders faste rettesnore i form af traditioner og normer forsvundet og erstattet af individets frie valg. Det betyder, at værdier, holdninger og moralbegreber skifter og relativiseres. Samtidig ses en større grad af differentiering af værdierne og normerne i forskellige segmenter af befolkningen. I forlængelse af denne udvikling i retning mod "aftraditionalisering" – og differentiering og relativisering af normer og værdier – ses en markant generel tendens i retning af *svækket autoritetstro*.

Myndigheder og faggrupper, der tidligere blev mødt med automatisk respekt og autoritetstro, har således oplevet aftagende autoritet navnlig de seneste 10-20 år. Det er den generelle erfaring, at politiet ligeledes oplever at blive mødt med dalende respekt.

Tendensen til svækket autoritetstro afspejler sig også i den markante firedobling af antallet af anmeldelser om vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste, der er sket siden 1990. Tilsvarende er antallet af sager om fornærmede tiltale af offentlig myndighed blevet mere end fordoblet siden 1990. Udsatte faggrupper er navnlig fængselsfunktionærer, politifolk, socialrådgivere og andre kommunalt ansatte, sundhedspersonale og skolelærere.

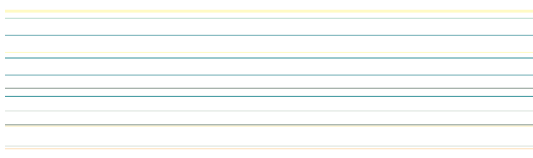
Samlet set tegner der sig et billede af, at politiet i dag og fremover ikke længere i samme omfang som tidligere kan forlade sig på, at politiets blotte tilstedeværelse kan pacificere uromagere. I dag oplever politiet således f.eks. ofte personer, der søger konfrontationer, eller som søger at udfordre politiet og f.eks. diskutere, hvordan politiet skal udføre sit arbejde. Det komplicerer ikke sjældent politiets arbejde, at der i tilknytning til indsatsen ved f.eks. et slagsmål skal anvendes ressourcer på at håndtere diskussionslystne tilskuere og forbipasserende. Tilsvarende ses det også ofte, at folk ikke finder anledning til at efterkomme politiets henstillinger om f.eks. at fjerne sig fra et område, hvor der er sket en ulykke eller en forbrydelse, eller hvor der måske ligefrem er opstået en sikkerhedsfare. Der stilles med andre ord i dag i langt højere grad spørgsmålstejn ved berettigelsen og legitimiteten af politiets dispositioner, end man gjorde tidligere.

En anden måde, denne udviklingstendens har vist sig på, er det stigende antal episoder, hvor patruljevogne, ambulancer og brandbiler ikke kan komme frem, enten fordi tilstrømmende nysgerrige blokerer, eller fordi ballademagere forsøger at sabotere arbejdet. Tilsvarende oplever politi og redningsmandskab ved færdselsuheld ikke sjældent, at ubetænksomme forbipasserende enten forsinker arbejdet eller – ved bilister – decideret bringer andre i fare. Et lignende eksempel på denne problemstilling er, at det af hensyn til sikkerheden ved vejarbejder har været nødvendigt at iværksætte en kampagne for at få bilister til at sætte farten ned.

10.2. Større krav om handling, men større skepsis over for handling

Der tegner sig på den ene side et billede af, at der fra befolkningens og politisk side stilles krav om, at politiet skal gribe ind i flere og flere typer sager og områder. Det sker ofte, at meget omtalte konkrete sager ledsages af et massivt offentligt krav om, at politiet skal øge sin indsats eller pålægges nye opgaver på det pågældende område.

Denne udvikling skal formentlig ses i sammenhæng med den ovenfor beskrevne relativisering af normer og værdier. Der ses således en tendens til, at områder, der tidligere "regulerede sig selv" ved de almindelige moralkodekser og normer for god opførsel, i dag skal detailreguleres – og kriminaliseres. Denne udvikling giver sig udslag i en stadigt stigende lovregulering og nykriminalisering på stort set alle områder af samfundslivet.



Parallelt med, at politiet mødes med stigende krav om indgriben og handlen over for flere situationer og sager, opleves imidlertid samtidig en tendens til, at der i tiltagende grad stilles spørgsmålstejn ved og rettes kritik mod politiets håndtering af konkrete sager og situationer. Dette ses bl.a. i medie billedet, hvor det ofte på én og samme tid problematiseres, at politiet ikke greb ind hurtigt nok, og at politiet ikke burde have grebet ind på den skete måde. Der ses således et skisma mellem på den ene side stigende krav om politiets hurtige og slagkraftige handling og på den anden side øget skepsis over for politiets metoder og redskaber. Denne tendens opleves til dels som om, at politiet kritiseres, uanset om der gribes ind eller ej.

Det kan i den forbindelse anføres, at det jo er en naturlig følge af et krav om, at en opgave skal løses af politiet, at opgaven herefter løses med en politimæssig indsats og ved brug af politiets almindelige arbejdsredskaber.

Den nævnte tendens ses i øvrigt også ved øgede forventninger til, hvilke former for hændelser politiet kan – og bør – rykke ud til.

Hvor de fleste tidligere selv håndterede f.eks. nabostridigheder, slagsmål mellem børn og eftersøgning af bortløbne husdyr, ses der således i dag en stigende tendens til, at politiet involveres i og forventes at håndtere sådanne sager.

10.3. "Rettighedssamfundet"

Den dalende autoritetstro afspejler sig ligeledes i et stigende antal klager på forskellige områder af samfundslivet – og ikke mindst klager over behandlingen fra det offentlige side. Fremtidforskere og sociologer taler om "rettighedssamfundet", der er præget af en tiltagende "offermentalitet" og deraf følgende "klagementalitet".

I politiet genkendes tendensen til et stigende antal klager, ligesom der opleves at være stadig større fokus på enkeltsager. På politiets og anklagemyndighedens område tales samtidig om en såkaldt "amerikanisering". I dette begreb ligger en øget fokus på formalitetsindsigelser, som det kendes fra den anglo-amerikanske retspleje. Denne udvikling ses i praksis ved, at straffesager i tiltagende grad kompliceres og forlænges som følge af, at politiet og domstolene skal forholde sig til en række nye former for formalitetsindsigelser fra de sigtedes og tiltaltes forsvarere. Det er opfattelsen i politiet og anklagemyndigheden, at denne udvikling har betydelige ressourcemæssige konsekvenser i det daglige.

Samlet set må det antages, at denne udvikling i retning af øget formalisering af straffeprocessen vil lægge beslag på flere ressourcer i politiet og anklagemyndigheden – og ved domstolene. Det må endvidere forventes, at denne udvikling vil fortsætte og forstærkes i årene fremover.



10.4. Ændrede samfundsnormer – ændrede arbejdsvilkår

Fleere undersøgelser viser, at politiet stadig er den samfundsinstitution, der nyder markant størst tillid i befolkningen – betydeligt større end både Folketinget, dagspressen og det offentlige som helhed. I lyset af den generelle

udvikling er det dog et realistisk fremtidsperspektiv, at politiet i stigende grad vil være nødsaget til at gribe til stærkere midler for at få uro eller kriminalitet bragt til ophør.

I takt med tendensen også blandt "almindelige" mennesker til i højere grad end tidligere at stille spørgsmålstegn ved politiets autoritet – og søge konfrontationer hermed – vil politiet således kunne blive tvunget til at anvende fysisk magtanvendelse i videre omfang end tidligere. Dette vil også kunne medføre et behov for, at politiet i visse situationer optræder i større antal end tidligere for at håndtere en given situation. Udviklingen i retning mod, at det oftere bliver nødvendigt for politiet at anvende magt, skal samtidig ses i sammenhæng med udviklingen i retning mod større skepsis over for og kritik af politiets indsats og arbejdsredskaber, herunder tendensen til flere klager og formalitetsindsigelser.

Politiet oplever endvidere tegn på stigende passivitet og manglende indgriben over for kriminalitet. Der synes således at være en tendens til, at mange ikke ønsker at blive indblandet i en sag, der måske kan blive besværlig for den pågældende selv. Der har i de senere år været omtalt adskillige konkrete sager, hvor forbipasserende ikke har reageret over for vold, voldtægt mv. Tilsvarende har der været omtalt flere sager, hvor ofre for overgreb eller andre nødstedte forgæves – i visse tilfælde med fatale konsekvenser – har søgt hjælp hos forbipasserende.

Af betydning for politiets opgaver og arbejdsvilkår er naturligvis også, i hvilket omfang forskellige former for kriminalitet anses for socialt acceptable i videre kredse. F.eks. er der noget, der tyder på, at en relativt stor andel af befolkningen i dag ikke anser det for anstødeligt at købe hælervarer. Var der ikke aftagere til stjålne genstande i befolkningen, ville der ikke være mange incitamentter til at begå indbrud mv. Hælermarkedet er således i udstrakt grad præget af udbud og efterspørgsel. Også på dette område synes udviklingen mod "det senmoderne menneske", der ikke føler sig bundet af tidligere tiders normer og moralbegreber, at medføre en tendens til, at flere end tidligere tænker mere snævert på egne behov – f.eks. ønsket om et billigt B&O-fjernsyn – end på den overordnede samfundsmæssige skadevirkning, der er konsekvensen af at købe hælervarer.



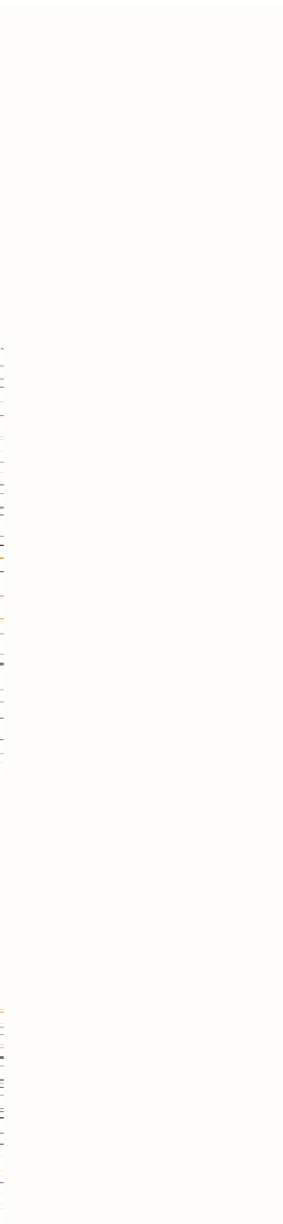
Horizontal lines in the top left corner, including a prominent orange line and several black lines.

Horizontal lines in the middle left section, featuring a mix of black, blue, and yellow lines.

Horizontal lines in the lower left section, including orange, black, and blue lines.

Horizontal lines in the bottom left section, with black and yellow lines.

Horizontal lines in the bottom left section, including black, blue, and yellow lines.



Horizontal lines on the right side of the page, including orange, black, and blue lines.

Horizontal lines on the right side of the page, including blue and black lines.

Horizontal lines on the right side of the page, including black and yellow lines.

Horizontal lines on the right side of the page, including black, blue, and yellow lines.

Kerneopgaverne i fokus

1. Optimal opgaveløsning

1.1. Behov for gennemgang af opgaveporteføljen

Politiets fremtidige set-up skal sikre de nødvendige rammer for optimal opgaveløsning. Hvordan politiet bør ledes og organiseres må tage udgangspunkt i de opgaver, politiet skal løse fremover. Karakteren og omfanget af politiets opgaver bestemmer således, hvilke krav der må stilles til politiets enheder, hvis de skal være fagligt og ressourcemæssigt bæredygtige til at løse opgaverne.

Politiets opgaver vil først og fremmest blive præget af samfundsudviklingen og borgernes krav og forventninger.

Som beskrevet i kapitel 3, vil bl.a. udviklingen i kriminaliteten, befolkningssammensætningen, ny teknologi og holdningsændringer i befolkningen påvirke de opgaver, politiet skal håndtere fremover. Nogle af politiets nuværende opgaver vil blive lettere at løse eller få formindsket omfang – f.eks. som følge af udviklingen i redskaber til sporing og sikring. Andre opgaver vil blive mere komplekse eller få større omfang – f.eks. som følge af internettets udbredelse og øget internationalisering.

Som beskrevet i kapitel 2, vil borgernes krav og forventninger til politiet påvirke prioriteringen af politiets opgaver og ressourcer – f.eks. i retning mod analytisk og målrettet efterforskning frem for mere symbolsk tilstedeværelse på steder og tidspunkter, hvor der ikke er et reelt behov for politiet.

Men ét er, at der vil ske naturlige forandringer i politiets opgaver som konsekvens af den løbende samfundsudvikling. Noget andet er, om alle de opgaver, politiet varetager i dag, bør varetages af politiet i fremtiden.

En ny samlet lov om politiets virksomhed (politiloven) trådte i kraft den 1. august 2004. Politiloven er baseret på Politikommissionens betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning. Som foreslået af Politikommissionen, foretages der i politiloven ”en udtømmende opregning af de opgaver, politiet varetager”:

§ 2. Politiet har til opgave

- 1) at forebygge strafbare forhold, forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed,
- 2) at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed,
- 3) at bringe strafbar virksomhed til ophør samt efterforske og forfølge strafbare forhold,
- 4) at yde borgerne bistand i andre faresituationer,
- 5) at udføre kontrol og tilsynsopgaver efter gældende ret,
- 6) at yde andre myndigheder bistand efter gældende ret, og
- 7) at udføre andre opgaver, der følger af gældende ret eller i øvrigt har en naturlig tilknytning til politiets virksomhed.

Det fremgår af både betænkningen og bemærkningerne til lovforslaget, at der med denne udtømmende opregning i politiloven ikke tilsigtes en udvidelse af politiets opgaver. Omvendt er der heller ikke foreslået en sanering af politiets opgaver. I politiloven er der således foretaget en ren opregning af de opgaver, politiet varetager i dag.

Efter Visionsudvalgets opfattelse bør der foretages en grundig gennemgang af politiets nuværende opgaveområder som led i en sammenhængende politireform, der skal sikre de rigtige rammer for et moderne og effektivt politi i fremtiden, jf. bl.a. kapitel 5.

Det bør undersøges, om der er opgaver, politiet løser i dag, som enten bør placeres andre steder – det være sig i offentligt eller privat regi – eller

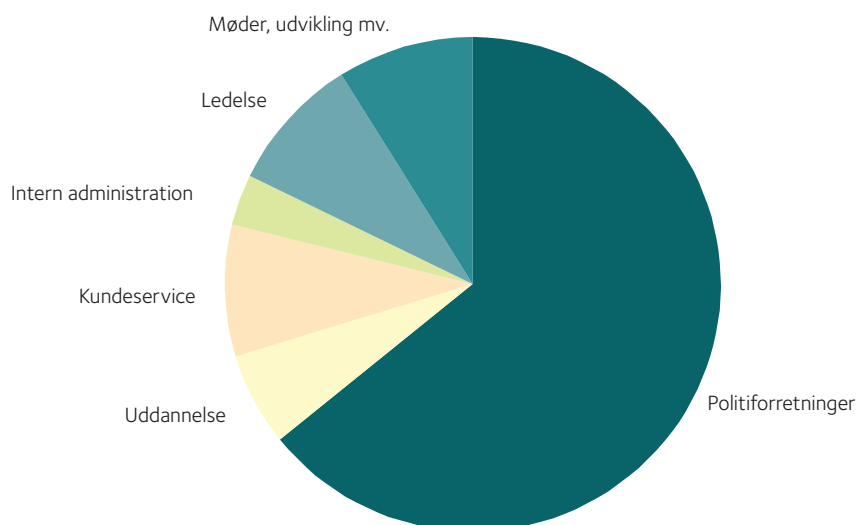
som helt bør bortfalde ved regelforenklning. Politiet har således til en vis grad fået karakter af en "opsamlingsmyndighed", ligesom politiets opgaveportefølje – af praktiske og historiske årsager – omfatter en række områder, som i dag må anses for principielt set irrelevante og utidssvarende for politiets virksomhed.

Som beskrevet nedenfor i afsnit 3, jf. side 85, har politiet en bred vifte af meget forskelligartede perifere opgaver, hvilket samlet set vanskeliggør overblikket og forstyrrer det nødvendige ledelsesmæssige fokus på at sikre resultater på politiets kerneområder.

I forbindelse med den analyse af dansk politi KPMG har lavet for Visionsudvalget, er der bl.a. foretaget analyser af politiets tidsanvendelse, jf. figur 1 og 2.



Figur 1. Overordnet fordeling af politiets tidsanvendelse.



KPMG om politiets overordnede tidsanvendelse

"Politikredsene har i den analyserede periode anvendt 60 % af tiden på opgaver, som kan kategoriseres som politiarbejde, herunder straffesager og målrettede indsatser. Herudover anvendes 11 % af tidsforbruget på kundeservice. Kundeservice omfatter bl.a. udstedelse af pas, administration af motorvæsenet, opkrævning af vægtafgifter på motorkøretøjer og politiekspedition. Endvidere anvendes henholdsvis 5 % på uddannelse og 8 % anvendes på intern administration.

Endelig har politikredsene anvendt 8 % på ledelse. Heraf er halvdelen – 4 % af den samlede registrerede tid – anvendt på disponering. Af de 8,2 % af tiden, der anvendes på møder og udvikling mv., angår 5 procentpoint "mødetid, parole og briefing".

Hvis det lægges til grund, at "mødetid, parole og briefing" samt "disponering" er en del af politiforretningerne, anvendes samlet 69 % af den registrerede tid på politiforretninger."

KPMG: "Ressourceanvendelse i Dansk Politi", 10. november 2004, side 22 f.

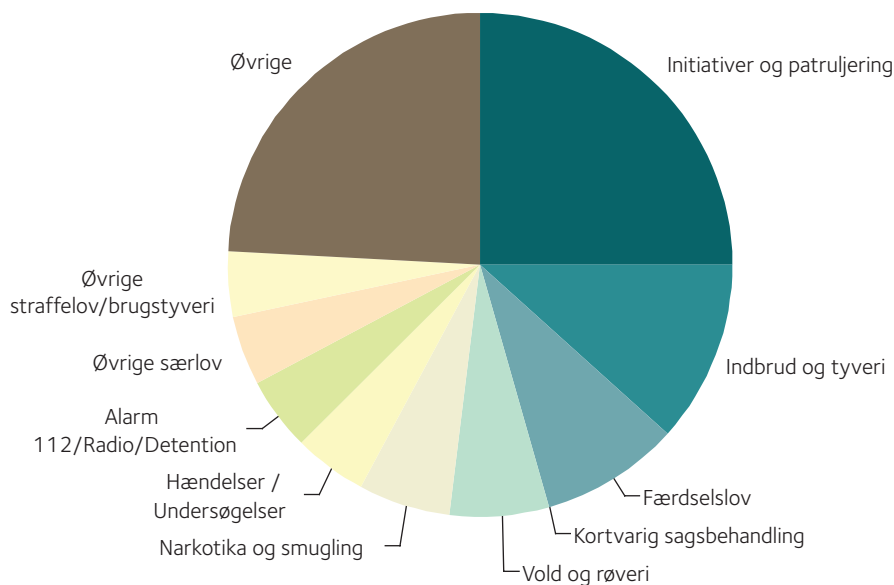
KPMG har endvidere søgt at nedbryde tidsanvendelsen blandt *det politiuddannede personale*. Det konkluderes i den forbindelse, at det politiuddannede personale i analyseperioden har anvendt 65 pct. af tiden på politiforretninger, 9 pct. på ledelse, 9 pct. på møder og udvikling, 9 pct. på kundeservice samt 3 pct. på intern administration. Hvis det antages, at disponering samt møder og paroler mv. ligeledes skal medregnes som politiforretninger, har det politiuddannede personales tidsanvendelse på "politiforretninger" udgjort 75 pct. KPMG har yderligere analyseret fordelingen af det politiuddannede personales tidsanvendelse på politiforretninger.

KPMG om de politiuddannedes tidsanvendelse på politiforretninger

"Ses alene på de 65%, der blev anvendt på politiforretninger, ses af nedenstående figur, at omkring en fjerdedel af den sagshenførte tid anvendes på patrulje og initiativer, at lidt over en tiendedel går til tyveri og indbrud, og at omtrent en tilsvarende andel af tiden går til færdselslov og kortvarig sagsbehandling. Omkring en femtedel af tiden fordeler sig mellem øvrige sagsområder."

KPMG: "Ressourceanvendelse i Dansk Politi", 10. november 2004, side 28 f.

Figur 2. Det politiuddannede personales tidsanvendelse på politiforretninger.



Kilde: Udtræk fra POLTID.

En række af politiets mere perifere opgaver kræver afvejning af hensyn af en karakter, politiet savner forudsætninger for at varetage – f.eks. miljømæssige, sociale eller erhvervmæssige hensyn. Hensynet til kvaliteten af opgaveløsningen tilsiger, at sådanne opgaver i stedet overføres til de myndigheder, som varetagelsen af sådanne hensyn normalt henhører under, f.eks. kommunerne, ToldSkat eller miljømyndighederne.



Det er vigtigt, at fremtidens politi fokuserer ressourcerne og ledelsesindsatsen på opgaver af politimæssig relevans. En revision af politiets opgaver og deraf følgende fokusering af indsatsen er således nødvendig for at sikre en nutidig, optimal opgaveløsning både i forhold til politiets kerneopgaver og de – for politiet – mere perifere opgaver.

Over for hensynet til at sætte fokus på optimal løsning af politiets kerneopgaver står dog sam-

tidig hensynet til at sikre den fornødne fleksibilitet og volumen i organisationen som helhed i situationer, hvor der opstår et uventet, ekstraordinært pres på politiets kerneopgaver – f.eks. ved katastrofer, større uroligheder eller demonstrationer mv. Politiet står således til tider over for opgaver, der kræver et (betydeligt) større mandskab, end der er behov for til løsning af de mere daglige kerneopgaver. I de situationer er det nødvendigt at have en personalemæssig "reserve", som kan trækkes til de akutte opgaver. Dette forudsætter, at politikredsene har en tilstrækkelig størrelse til at give de nødvendige muligheder for at omdisponere ressourcerne i akutte situationer.

Som beskrevet nedenfor i afsnit 3.1., er der endelig – ikke mindst som følge af, at politiet har "døgnåbent" – opgaver, som i realiteten ikke kan forventes varetaget af andre, selvom de savner politimæssig relevans.

Ved de nærmere overvejelser om, hvilke opgaver politiet eventuelt ikke længere bør varetage fremover, må disse – til dels modstående – hensyn naturligvis afvejes nøje.

1.2. Krav om politimæssig relevans

Visionsudvalget finder, at det må være et grundlæggende krav, at politiets ressourcer anvendes til løsning af opgaver af politimæssig relevans.

Vurderingen af, hvilke opgaver der har politimæssig relevans – og hvilke der ikke har – må tage udgangspunkt i politiets overordnede formål, jf. kapitel 1, side 12.

Politimæssig relevans

Opgaver til varetagelse af politiets grundlæggende formål: at sikre tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet.

Det vil sige politiets kerneopgaver og opgaver, der ligger i naturlig forlængelse heraf.

Med udgangspunkt i opregningen i politilovens § 2 og definitionen af politimæssig relevans har Visionsudvalget foretaget en overordnet vurdering af den politimæssige relevans af politiets forskellige opgaveområder. Udvalget har ikke foretaget mere dybtgående analyser af de enkelte opgaveområder.

Som gennemgangen af politiets opgavetyper nedenfor viser, forventes politiet sideløbende med kerneopgaverne at håndtere en mangfoldighed af meget uhomogene opgaver, som i betydeligt omfang er et levn fra en efterhånden temmelig fjern fortid. En række af opgaverne i dag er således rent historisk begrundede og stammer bl.a. fra tiden før 1938, hvor politiet var kommunalt.

I afsnit 2 gives en kort beskrivelse af de opgaver, der anses for at have politimæssig relevans – dvs. kerneopgaverne og opgaver med naturlig tilknytning hertil. I afsnit 3 beskrives eksempler på nuværende opgaver, der ikke ses at have politimæssig relevans, og som det derfor er nærliggende at lade andre varetage.

2. Opgaver af politimæssig relevans

2.1. Kerneopgaver

Politiets kerneopgaver er og bør fortsat være

- at bringe strafbar virksomhed til ophør samt efterforske og forfølge strafbare forhold (*politilovens § 2, nr. 3*),
- at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed (*politilovens § 2, nr. 2*),
- og at forebygge strafbare forhold, forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed (*politilovens § 2, nr. 1*).

2.1.1. Inden for strafferetsplejen – efterforskning og strafforfølgning

Politiets kerneopgaver inden for strafferetsplejen omfatter bl.a. efterforskning af strafbare overtrædelser af straffeloven og særlovgivningen. Hertil hører også iværksættelse af strafprocessuelle tvangsindgreb, f.eks. anholdelse, ransagning, visitation mv., og kriminaltekniske undersøgelser, f.eks. sikring af spor i form af fingeraftryk, DNA mv.

Politiets virke i forbindelse med strafforfølgning er forbundet med anklagemyndighedens virke – se nærmere herom i kapitel 6 om anklagemyndigheden – og er i øvrigt nøje reguleret i retsplejelovens fjerde bog om strafferet-splejen.

Det bemærkes, at regeringen i forbindelse med kommunalreformen har fremsat forslag om, at hovedparten af politiets restanceinddrivelse – herunder af bøder – overgår til ToldSkat. Politimesterens kompetencer i forhold til forvandlingsstraf og eftergivelse (benådning) ændres ikke i den forbindelse.

2.1.2. Uden for strafferetsplejen – fred, orden og sikkerhed

Politiets kerneopgaver uden for strafferetsplejen omfatter i første række den *fareafværgende indsats* for at beskytte enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed mod konkrete og nærliggende farer – f.eks. i forbindelse med ulykker eller naturkatastrofer.

Tilsvarende skal politiet afværge farer for forstyrrelse af den offentlige fred og orden – f.eks. ved at gribe ind over for gadeuorden, kollektive uroligheder mv.

I forlængelse af den konkret fareafværgende indsats skal politiet ligeledes udøve en *forebyggende indsats*. Et oplagt eksempel er politiets almindelige patruljerende virksomhed.

Den kriminalpræventive indsats er et andet centralt område for politiets forebyggende indsats. I den sammenhæng er det dog nødvendigt at trække en grænse over for opgaver af mere opdragende eller social karakter. Politiet bør naturligvis også i fremtiden bidrage til holdningsbearbejdning af børn og unge – f.eks. i SSP-samarbejdet (skole, socialforvaltning og politi). Men samtidig er det væsentligt at holde sig for øje, at der er tale om et grænsefelt, hvor mere opsøgende og opdragende tiltag i vidt omfang varetages bedre af de sociale myndigheder, skolerne mv. – og ikke mindst af forældrene.

Ud over den kriminalitetsforebyggende indsats skal politiet ligeledes forebygge fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed. Det kan f.eks. ske i form af rydning af faldefærdige bygninger, opsætning af advarsels- eller forbudsskilte eller afspærring af farlige områder.

Politiet skal endvidere etablere sikkerhedsforanstaltninger ved arrangementer med særlige risici – f.eks. statsbesøg. Beslægtet med denne opgave er mere fast bevogtning af enkeltpersoner, som vurderes at være genstand for en særlig sikkerhedsrisiko – f.eks. ministre eller medlemmer af kongehuset. Som beskrevet i

kapitel 3, jf. side 70, må det forventes, at opgaver af denne karakter vil få forøget omfang i de kommende år. Den generelle trusselssituation sammenholdt med øgede forventninger om politibeskyttelse kan således medføre en betydelig efterspørgsel på dette område.

I lyset af den ovennævnte udvikling er det vigtigt at pointere, at politiet hverken kan eller skal honorere krav om bevogtning i mere omfattende udstrækning end en konkret, politifaglig risikovurdering tilsiger. I den forbindelse må politiet – i det omfang det vurderes forsvareligt – kunne henvise personer, organisationer mv. til f.eks. private vagtselskaber.

Ved større arrangementer, som f.eks. koncerter, fodboldkampe og demonstrationer, har politiet til opgave at forebygge forstyrrelse af den offentlige fred og orden. Det drejer sig typisk om forebyggelse af uroligheder, slagsmål eller trafikale problemer. Som følge af ansvaret for at opretholde fred og orden kommer politiet ikke sjældent i den situation, at der må afsættes ganske betydelige personalemæssige ressourcer i forbindelse med arrangementer, der erfaringsmæssigt kan føre til uroligheder. Som beskrevet i kapitel 3, jf. side 70, har denne udvikling navnlig været iøjnefaldende ved de såkaldte højrisiko-fodboldkampe.

Visionsudvalget finder, at det fortsat må anses for en af politiets kerneopgaver at opretholde fred og orden, hvor mange mennesker forsamles i det offentlige rum. Politiet må således fortsat have det overordnede ansvar for at forebygge og håndtere uroligheder mv. også ved f.eks. fodboldkampe og rockkoncerter. Visionsudvalget finder imidlertid ikke, det er rimeligt, at politiet – og dermed statskassen – påføres meget betydelige udgifter til sikring af fred og orden i forbindelse med store kommercielle arrangementer. Derfor bør politiets indsats og ressourceanvendelse ved sådanne arrangementer søges minimeret bl.a. gennem fastsættelse af strengere vilkår over for arrangørerne. Politiet bør således i videst mulig udstrækning betinge afvikling af særligt risikobetonede arrangementer af, at arrangørerne

– f.eks. sportsklubber – overholder nærmere vilkår f.eks. om at afholde udgifter til afspærring, sikre et vist antal kontrollører og vagtfolk, overholde en bestemt udskænkningsspolitik og tilrettelægge særlige sikkerhedsforanstaltninger i øvrigt.

2.2. Opgaver med naturlig tilknytning til kerneopgaverne

Ud over de deciderede kerneopgaver har politiet en række opgaver med naturlig tilknytning hertil i forhold til

- at yde borgerne bistand i andre faresituationer (*politilovens § 2, nr. 4*),
- at udføre kontrol og tilsynsopgaver efter gældende ret (*politilovens § 2, nr. 5*),
- at yde andre myndigheder bistand efter gældende ret (*politilovens § 2, nr. 6*),
- og at udføre andre opgaver, der følger af gældende ret eller i øvrigt har en naturlig tilknytning til politiets virksomhed (*politilovens § 2, nr. 7*).

2.2.1. Bistand til borgerne

I praksis yder politiet i dag mange og meget forskellige former for bistand til borgerne. Det er Visionsudvalgets opfattelse, at afgrænsningen af, hvilke opgaver politiet bør varetage på dette område, må drages der, hvor ingen andre – f.eks. de sociale myndigheder – er nærmere til at hjælpe, jf. nedenfor i afsnit 3 om opgaver der savner politimæssig relevans.

For så vidt angår politimæssige opgaver i form af bistand til borgerne kan som eksempler nævnes efterlysning og eftersøgning af savnede personer, husransagning ved mistanke om dødsfald og opsamling af personer, der sidder fast i sneen, er faret vild eller lignende.

Tilsvarende findes det at ligge i naturlig forlængelse af kerneopgaverne, at politiet varetager opgaver i forbindelse med offerrådgivning, konfliktråd mv. – opgaver der først og fremmest sigter på at hjælpe ofre for kriminalitet.

Beslægtet med disse opgaver er underretning af pårørende ved dødsfald som følge af ulykker eller kriminalitet.

2.2.2. Kontrol- og tilsynsopgaver

Politiet har et selvstændigt ansvar for at foretage kontrol og tilsyn på en række særlovsområder. Opgaverne på flere af disse områder findes at ligge i sådan naturlig forlængelse af politiets kerneopgaver, at de fortsat bør høre under politiet. Politiet varetager således en række kontrol- og tilsynsopgaver i medfør af færdselslovgivningen – f.eks. køretøjseftersyn, automatisk hastighedskontrol (ATK), tungvognskontrol og spiritusrazziaer. Disse opgaver har naturlig sammenhæng med politiets kerneopgaver i relation til både strafforfølgning, fareafværgelse og forebyggelse.

Tilsvarende foretager politiet kontrol- og tilsynsopgaver i medfør af våbenlovgivningen – f.eks. kontrolbesøg hos våbenhandlere og tilsyn med skydeklubber. Sådanne opgaver må ligeledes anses for at ligge i naturlig forlængelse af politiets kerneopgaver.

Politiet har også kontrol- og tilsynsopgaver i forhold til privat vagtvirksomhed. Politiet skal f.eks. godkende sådanne vagtvirksomheder og deres personale. Disse opgaver er politimæssigt velbegrundede til sikring af, at privat vagtvirksomhed udøves på en sikker og betryggende måde og ikke tiltager sig en rolle som en art privat politi. Det må således anses for en politimæssigt relevant opgave at sikre borgerne imod indgreb fra private vagtværn i form af urimelig overvågning, uhjemlet magt-anvendelse mv.

Visionsudvalget finder imidlertid, at andre af politiets nuværende kontrol- og tilsynsopgaver savner politimæssig relevans, jf. nedenfor i afsnit 3.8.

2.2.3. Bistand til andre myndigheder

Politiet yder på en række områder bistand til andre myndigheder. Denne form for bistand kan inddeles i to hovedkategorier:

- Almindelig bistand
- Magtanvendelse

Politiet yder bl.a. almindelig bistand til andre myndigheder ved at foretage *afhøringer* og optage rapporter til brug for en anden myndigheds sagsbehandling. Sådan bistand til andre myndigheder – herunder ministeriers – sagsoplysning ses bl.a. ved indfødsretssager, navnesager, værgemålssager og udlændingesager.

Under samme kategori af bistand kan nævnes forskellige *underretninger*, politiet foretager til andre myndigheder – f.eks. til de sociale myndigheder, hvis der opstår mistanke om omsorgssvigt over for et barn.

Endelig *koordinerer* politiet den samlede indsats ved katastrofesituationer, større ulykker mv., som kan involvere en række forskellige myndigheder – f.eks. sundhedsmyndighederne, beredskabsmyndighederne og miljømyndighederne.

Politiet har som udgangspunkt monopol på magtanvendelse over for borgerne. På nogle få områder har kriminalforsorgen og det psykiatriske behandlingssystem dog også sådanne beføjelser.

Politiets adgang til om fornødent at foretage tvangsindgreb og anvende magtmidler over for borgerne indebærer, at politiet på en række særlovsområder yder bistand til særmyndigheder i forbindelse med, at disse myndigheder udfører kontrol og tilsyn med overholdelse af reglerne på deres område. F.eks. ledsager politiet særmyndigheder i forbindelse med gennemførelse af kontrolbesøg, hvor der kan blive tale om at bruge magt til at skaffe sig adgang til aflåste lokaliteter mv.

Praktiske eksempler på politiets bistand på dette område er bl.a. bistand til ToldSkat, redningsberedskabet, miljømyndighederne, fødevarekontrollen og arbejdstilsynet. Det bemærkes i den forbindelse, at en ny lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssik-

kerhedsloven) trådte i kraft den 1. januar 2005. Loven bygger på Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428/2003. I retssikkerhedsloven fastsættes bl.a. generelle regler om den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndighederne skal følge ved gennemførelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, herunder ved kontrolbesøg. Som nævnt ovenfor i kapitel 3 om fremtidens udfordringer, jf. side 58, forventes retssikkerhedsloven at medføre, at politiets bistand til særmyndigheder vil få forøget omfang.

Der kan også nævnes en række andre eksempler på politiets bistand til andre myndigheder i situationer, der kan udvikle sig, så det er nødvendigt at anvende magt. Det gælder f.eks. bistand ved sociale myndigheders tvangsfjernelse af børn, beskyttelse af fogeden under udlægs- og udsættelsesforretninger, bistand til at hente udeblevne vidner, opretholdelse af ro og orden under retsmøder samt bistand ved gennemførelse af forældremyndighed og samværsret.

På nogle særlovsområder er bestemmelserne om politiets bistand formuleret således, at politiet er forpligtet til at yde den beskrevne bistand. Uanset hvordan en særlovsbestemmelse om politiets bistand er formuleret, er det imidlertid politiet – og ikke særmyndigheden – som skønner, om betingelserne for at anvende magt er til stede. Det er således politiet, der i den konkrete situation vurderer, om magtanvendelse vil være i overensstemmelse med de almindelige krav om nødvendighed, proportionalitet mv.

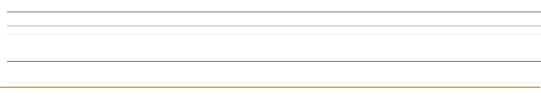
I Retssikkerhedskommissionens betænkning fra 2003 er der foretaget en grundig gennemgang af de særlovsområder, hvor der er fastsat kontrolbestemmelser mv., og hvor politiet derfor i vidt omfang skal yde bistand til særmyndighederne. Visionsudvalget har derfor afholdt sig fra at gå mere detaljeret ned i de enkelte særlovsområder.

Politiet bør fortsat bistå andre myndigheder i det omfang, den konkrete bistand vurderes at ligge i naturlig forlængelse af politiets kerneopgaver. Det er udvalgets opfattelse, at det i

vidt omfang er tilfældet i de ovenfor beskrevne situationer. I den forbindelse er det dog væsentligt at understrege, at bistand til andre myndigheder naturligvis indgår i politiets samlede prioritering af ressourcerne. Politiet kan derfor afslå en konkret anmodning om bistand til en anden myndighed ud fra hensynet til at kunne varetage mere presserende (kerne)-opgaver for politiet.

2.2.4. Andre opgaver af politimæssig relevans

Ud over de ovenfor nævnte opgavetyper håndterer politiet i dag et meget stort antal andre opgaver af særdeles forskelligartet karakter. En række af disse opgavetyper må anses for at have en naturlig tilknytning til politiets kerneopgaver. Ved denne vurdering må det også spille ind, om det er realistisk at forestille sig, at andre myndigheder mv. kan varetage opgaven.



Dertil kommer, at en række opgaver i henhold til internationale forpligtelser mv. skal udføres af politiet. Det gælder f.eks. paskontrol, der er omfattet af Schengen-konventionen. Tilsvarende har politiet ansvaret for produktionen af pas og kørekort, hvor selve produktionen er udliciteret til private aktører, men hvor politiet skal påse overholdelsen af en række internationale sikkerhedsstandarder. Se nærmere om modtagelse og ekspedition af ansøgninger om pas og kørekort nedenfor i afsnit 3.2.

3. Opgaver uden politimæssig relevans

3.1. Politiet som ”opsamlingsmyndighed”

Af historiske årsager omfatter politiets opgaveportefølje en række opgaver, som i dag må anses for irrelevante og utidssvarende for politiets virksomhed. Mange af disse opgaver stammer fra tiden med kommunalt politi (indtil 1938) samt fra dengang, politiet var den almindelige underøvrighed (indtil kommunalreformen i 1970).

Samtidig har politiet fået karakter af en slags ”opsamlingsmyndighed”, der må træde til, når

andre myndigheder ikke løfter deres opgaver optimalt. En væsentlig årsag til dette skred i grænsefladerne mellem politiets og andre myndigheds opgaver er, at politiet har ”døgnåbent”. I modsætning til de fleste andre myndigheder står politiet altid til rådighed. Politiet hænger derfor ofte på problemerne, fordi det er praktisk umuligt at aflevere opgaven hos rette myndighed. Dette problem opstår ikke kun uden for almindelig kontortid, men også hvor der ganske enkelt ikke eksisterer tilbud, der udgør reelle alternativer til politiets indsats. I den forbindelse skal der imidlertid peges på, at flere andre myndigheder også har døgnbemandede funktioner, f.eks. den sociale døgnvagt, psykiatrisk modtagelse og skadestuerne. En række af de (omsorgs)opgaver af mere social karakter, som politiet i dag står over for i praksis, kan løses mere hensigtsmæssigt af disse myndigheder, som ofte er fagligt set bedre hertil.

Politiet oplever således i stigende grad at måtte tage sig af opgaver, der i virkeligheden har mere social og psykologisk (eller psykiatrisk) end politimæssig karakter. Disse opgaver opleves i vidt omfang som både tidskrævende og tyngende, ligesom politiet ofte savner de nødvendige faglige forudsætninger. Som eksempel kan nævnes en patruljevogn, der kører rundt med en konfus person på bagsædet, som det på den ene side ikke lykkes at aflevere til skadestuen, psykiatrisk afdeling, plejehjem eller lignende, og som det på den anden side ikke findes forsvarligt at overlade på egen hånd.

Mange af de vidt forskellige opgaver uden politimæssig relevans har givetvis isoleret set et relativt beskedent omfang i politiets samlede ressourceanvendelse. F.eks. er strandingsvæsen næppe en opgave, der optager mange årsværk i politiet. Men den akkumulerede virkning af disse perifere opgaver er betydelig og gør det vanskeligere at fastholde fokus på kerneområderne. Dertil kommer som nævnt, at politiet ofte ikke besidder forudsætninger for at løse sådanne opgaver.

Nedenfor i afsnit 3.2.-3.9. beskrives de væsentligste hovedkategorier af perifere opgaver, der ikke findes at have politimæssig relevans. En fjernelse af opgaver fra politiets opgaveportefølje kan ske på to måder. Opgaven kan enten bortfalde som led i regelforenkling, eller den kan overføres til andre offentlige eller private aktører.

3.2. Pas og kørekort

I forbindelse med kommunalreformen har regeringen fremsat forslag om, at en del af opgaverne i relation til *udstedelse af pas og kørekort* overgår til kommunerne. Forslaget indebærer bl.a., at borgerne ved ansøgning om pas og kørekort skal kunne indlevere billede og ansøgning til kommunen, ligesom betalingen skal foregå i kommunalt regi. Myndighedsopgaver skal i henhold til forslaget fastholdes hos politiet.

Politiet har i dag ansvaret for *afholdelse af køre- og teoriprøver*. Der anvendes årligt ca. 100-150 årsværk til denne opgave. Senest har politiet i forbindelse med privatiseringen af Statens Bilinspektion også fået overført opgaven med køre- og teoriprøver til bl.a. lastbiler og busser.

Opgaven med afholdelse af køre- og teoriprøver forekommer ikke at være af indlysende politimæssig relevans og varetages da heller ikke af politiet i hverken Sverige, Norge eller England. Det kan således overvejes at udlægge denne opgave f.eks. til kommunerne eller en privat aktør. I givet fald må politiet dog formentlig skulle føre kontrol og tilsyn med området, herunder godkende de enkelte prøvesagkyndige.

3.3. Motorområdet

Af regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005 fremgår følgende:

"Regeringen vil indføre et nyt system med digital motorregistrering, som sikrer, at indregistrering og omregistrering af biler og andre motorkøretøjer kan ske hurtigere og enklere end i dag.

Regeringen ønsker, at borgerne skal kunne nøjes med at henvende sig ét sted én gang i forbindelse med syn og køb og salg af motorkøretøjer. Regeringen vil derfor give private forhandlere og synsvirksomheder adgang til selv at foretage motorregistrering og udlevere nummerplader. Ved privat handel med køretøjer vil regeringen sikre muligheder for, at borgerne selv kan registrere køretøjet via internettet."

I forlængelse heraf blev det i forbindelse med regeringsdannelsen i februar 2005 besluttet at overflytte ansvaret for sager vedrørende regulering af registrering af motorkøretøjer mv. fra Justitsministeriet til Skatteministeriet. Regeringen har besluttet at digitalisere motorregistreringen. Nyordningen, der er planlagt implementeret i 2007/2008, vil give private bilforhandlere og synsvirksomheder adgang til selv at foretage motorregistrering og til at udlevere nummerplader.

Politiet anvender i dag ca. 240 årsværk til registrering af motorkøretøjer. Al administration af motorregistreringen skal overføres til ToldSkat.

3.4. Hittegods og udsat bohøve

Hittegods skal i dag indleveres til politiet, der derefter har til opgave at opbevare effekterne i en fastsat periode, forsøge at identificere ejeren, fastsætte en eventuel findeløn samt sælge eller destruere effekterne, hvis det ikke lykkes at identificere ejeren. Denne opgave har i høj grad karakter af en serviceopgave over for borgerne, som ikke har tilknytning til politiets kerneopgaver. Der indleveres årligt ca. 145.000 effekter til politiet, som udleverer ca. 63.000 effekter til rette ejermand.

Det bør overvejes at overflytte opgaven med at administrere hittegods til f.eks. kommunernes "borgerservicebutikker". En omlægning af opgaven til kommunerne vil således være i tråd med princippet om én indgang til det offentlige og vil indebære en betydelig forbedring af serviceringen af borgerne, bl.a. gennem længere åbningstider.

Tilsvarende har politiet i dag til opgave at administrere såkaldt *udsat bohøve*. Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.2.3., bistår politiet fogeden i forbindelse med udsættelsesforretninger – dvs. hvor personer udsættes af et lejemål. På grundlag af en langvarig og fast praksis anses politiet for at have pligt til at fjerne og opbevare sædvanligt bohøve i forbindelse med udsættelse fra en lejet bolig. Politiet har således ansvaret for det udsatte bohøve, fra det populært sagt står

på fortovet, indtil den udsatte lejer har indfriet kravene i tilknytning til både lejesagen, udsættelsesforretningen samt politiets transport og opbevaring. Hvis den udsatte lejer ikke indfrier det samlede tilgodehavende inden for en vis tidsfrist, skal politiet sælge bohavet på auktion, hvorefter auktionsprovenuet anvendes til dækning af de forskellige parters tilgodehavender. Hvis det vurderes, at bohavet er værdiløst, destrueres det.

I praksis har politiet i stor udstrækning indgået aftaler med private transport- og opbevaringsfirmaer, som på politiets vegne henter, opbevarer, sælger og destruerer det udsatte bohavet.

Det bør overvejes at udlægge ansvaret med at administrere udsat bohavet til private aktører – eventuelt med det overordnede myndighedsansvar hos kommunerne. Opgaven ligger således hos politiet af rent historiske årsager, og den praktiske håndtering er allerede i vidt omfang udlagt til private virksomheder.

Samlet set anvender politiet ca. 40-50 årsværk til administration af hittegods og udsat bohavet.

3.5. Arrestanttransport

Politiet har i dag ansvaret for at transportere arrestanter – dvs. personer der er varetægtsfængslet – til retsmøder mv. Denne opgave betyder i praksis, at politikredse ikke sjældent må undvære en patruljevogn i beredskabet, fordi der skal køres en arrestant til et retsmøde. Det er kriminalforsorgen, der har ansvaret for transport af afsonere – dvs. dømte personer der sidder i fængsel.

Det bør overvejes, om politiets opgave med arrestanttransporter kan overflyttes til kriminalforsorgen. Københavns Politi har således allerede i dag overladt opgaven med at transportere arrestanter til kriminalforsorgen.

Hvad enten opgaven fjernes fra eller forbliver i politiet, bør der ske en effektivisering af den praktiske tilrettelæggelse, bl.a. gennem øget brug af videoafhøringer. Det bemærkes i den forbindelse, at Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen

og kriminalforsorgen som led i flerårsaftalen for 2004-2006 foretager en analyse af, om gennemførelse af videoafhøringer i retten samlet set kan forbedre ressourceanvendelsen, herunder ved at begrænse politiets og kriminalforsorgens transportopgaver.

3.6. Detentionsanbringelse¹

Efter politilovens § 11 skal politiet tage sig af en person, der er ude af stand til at tage vare på sig selv pga. indtagelse af alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler, og som træffes under forhold, der indebærer fare for den pågældende selv eller andre eller for den offentlige orden eller sikkerhed. Som led heri kan politiet bl.a. anbringe personen i detentionen, hvis mindre indgribende midler ikke er tilstrækkelige til at afværge den konkrete fare.

Politiet gennemfører ca. 10.000 detentionsanbringelser årligt. Før en detentionsanbringelse skal der altid foretages en lægeundersøgelse, og politiet rekvirerer derfor en læge til stationen. Omkostningerne til vagtlægehonorarer i forbindelse med detentionsanbringelser udgør ca. 7 mio. kr. årligt. Vagthavende politifolk skal derefter selv foretage tilsyn med den detentionsanbragte hver halve time, hvilket dog i et vist omfang kan ske gennem særligt godkendt lytte- og overvågningsudstyr. Der sker årligt ca. 2-4 dødsfald i detentionerne.

Der har fra flere sider været rejst kritik af, at det er politiet, der varetager opgaven med detentionsanbringelse. Det kan således bl.a. anføres, at politiet administrerer en i realiteten lægelig opgave, at ordningen medfører en falsk sikkerhed til store omkostninger, og at der derfor bør oprettes særskilte hospitalsafdelinger, hvor berusere kan modtage kompetent lægefagligt opsyn, indtil faren er afværget. Det har tidligere været forsøgt at overføre opgaven fra politiet til sundhedsvæsenet. Dette er dog endnu ikke lykkedes.

¹ Se i det hele Ib Henricson: "Politiret", 3. udgave, 2004, side 310 ff.

I 1990 blev der i Ugeskrift for Læger² publiceret en undersøgelse af 1.000 detentionsanbragte i Odense politikreds. I denne undersøgelse blev det bl.a. konkluderet, at *"det er velkendt, at alkoholpåvirkning i kombination med selv lette traumer mod hovedet kan medføre intrakraniale blødninger. Disse blødninger er ofte ledsaget af et såkaldt frit interval uden erkendelige symptomer og udgør således trods lægetilsyn en meget farlig gruppe"*. Forud for en detentionsanbringelse vil berusere ofte have været i klammeri med andre, selv være tumlet rundt og faldet eller måske optrådt så voldsomt, at de har måttet pacificeres af politiet – alle sammen omstændigheder som meget vel kan påføre hovedtraumer, der ikke er umiddelbart konstaterbare.

På linie med konklusionerne i den nævnte undersøgelse har Retslægerådet i en konkret sag udtalt, at *"lægelig observation og diagnose altid er yderst vanskelig på patienter, der er berusede ved indlæggelsen, og som har været udsat for hovedtraumer. De diagnostiske vanskeligheder kan være så store, at patienten rettelig bør observeres i sygehusvæsenets regi og ikke i detentionen eller på andre institutioner."*³

Visionsudvalget finder, at væsentlige hensyn til detentionsanbragtes liv og helbred tilsiger, at det er den primære opgave i form af lægefagligt opsyn og behandling, der sættes i fokus. Politiets bistand ved eventuel magtanvendelse er således accessorisk til den primære lægefaglige opgave og kan ikke i sig selv begrunde, at opgaven i sin helhed er pålagt politiet.

Det anbefales derfor, at opgaven overføres fra politiet til sygehusvæsenet, f.eks. ved oprettelse af et vist antal afrusningscentre, hvortil politiet kan indbringe berusere. Ved at overføre opgaven til sygehusvæsenet sikres kom-

petent lægefagligt opsyn under hele forløbet, ligesom der vil være betydeligt større chancer for, at komplikationer erkendes hurtigt og håndteres lægefagligt korrekt – med de åbenlyse fordele dette indebærer for de pågældendes liv og helbred.

Nødvendig magtanvendelse over for personer, der indlægges på sådanne afrusningscentre, vil naturligvis kunne gennemføres med politiets bistand, ligesom det i dag sker ved urolige eller voldelige – men behandlingskrævende – patienter på skadestuer mv. I øvrigt vil der kunne tilknyttes samme slags plejere til sådanne afrusningscentre, som f.eks. kendes fra de psykiatriske afdelinger. Det vil i øvrigt være nødvendigt at tilvejebringe hjemmel til at tilbageholde påvirkede personer i sygehusvæsenets regi.

Som beskrevet ovenfor i kapitel 3 om fremtidens udfordringer, ses der også i såkaldte "normale" ungdomsmiljøer mv. en stigende udbredelse af visse former for narkotika – f.eks. kokain, speed og ecstasy. Disse stoffer kan bl.a. medføre psykoser, hjertestop, krampeanfald og neurologiske skader – og sådanne komplikationer kan opstå, uden at dette kan forudsiges ved en indledende lægeundersøgelse. Denne udvikling understreger behovet for, at det må være sygehusvæsenet og ikke politiet, der skal overvåge og behandle personer, der er så påvirkede, at de er til fare for sig selv eller andre.

Selvom detentionsområdet overføres fra politiet til sygehusvæsenet, vil der dog fortsat være en restgruppe af kriminelle mv. – f.eks. meget voldelige personer – som ikke vil kunne håndteres på afrusningscentre eller lignende, og som derfor fortsat vil skulle tilbageholdes i politiets regi, hvis de er til fare for sig selv eller andre.

² Ugeskrift for Læger, 1990, side 392 ff, "Lægelig medvirken ved detentionsanbringelse" af lægerne Michael Hardt-Madsen og Claus Falck Larsen samt politikommissær Dennis Schmidt.

³ Jf. Patientklagenævnets årsberetning 1992, side 36 ff.

3.7. Psykisk syge

I medfør af lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien er det politiet, der træffer bestemmelse om iværksættelse af *tvangsindlæggelse* og yder bistand hertil – navnlig i form af fornøden magtanvendelse. Politiet skal dels sikre, at de formelle betingelser er opfyldt, dels forestå den praktiske gennemførelse af tvangsindlæggelsen. Politiet har dermed ansvaret for frihedsberøvelsen, indtil den pågældende er indskrevet på den psykiatriske afdeling. De gældende regler bygger på principbetænkning nr. 1068/1986 om tvang i psykiatrien.

Tvangsindlæggelse kan ske på grundlag af henholdsvis farlighedsindikation ("røde papirer") eller helbredsindikation ("gule papirer"). Det er en rent lægefaglig vurdering, om betingelserne for tvangsindlæggelse foreligger – dvs. navnlig om personen er psykotisk.

Politiets rolle ved tvangsindlæggelser er begrundet i behovet for eventuelt at bruge magtmidler samt retssikkerhedsmæssige hensyn til at beskytte patienterne mod uhjemlede tvangsindgreb. Selvom den politimæssige rolle er rent accessorisk i forhold til den lægefaglige, er det politiet, der har det overordnede ansvar for opgaven.

Ud over rollen ved tvangsindlæggelser skal politiet i praksis også håndtere psykisk syge i mange *andre situationer*. Som beskrevet i kapitel 3, jf. side 68, har omlægningen fra psykiatriske sengepladser til distriktspsykiatrien således medført en betydelig stigning i omfanget af psykisk syges kontakt med politiet. Det skyldes, dels at der begås mere kriminalitet af psykisk syge, dels politiets rolle som "opsamlingsmyndighed" der må træde til, når andre myndigheder ikke står til rådighed.

Når en psykotisk person generer sine naboer, råber i opgangen, banker på døre om natten osv., er det politiet, der bliver tilkaldt. Da en urolig og støjende person ikke nødvendigvis er til fare for sig selv eller andre, vil der sjældent være adgang til at tvangsindlægge vedkommende, og ofte er det ikke realistisk med en frivillig indlæggelse pga. manglende ledig kapacitet på den psykiatriske afdeling. Politiet kan

så forsøge at tale den pågældende til ro – men savner i sagens natur de grundlæggende faglige redskaber til at behandle en psykotisk person. Dette skal ses i sammenhæng med hensynet til den psykisk syge, som ofte vil være angst og behandlingskrævende.

Efter Visionsudvalgets opfattelse bør det undersøges, hvordan der kan tilvejebringes en ordening, som i højere grad end i dag sikrer politiet mulighed for at rekvirere akut kompetent behandling til psykisk syge personer, der giver anledning til uro, ordensforstyrrelser osv. Væsentlige hensyn – både til de psykisk syge selv og til de naboer, familiemedlemmer mv., der ofte oplever problemerne som en stor og tilbagevendende belastning – tilsiger således, at politiets opgaver på dette område alene bør være almindelig ordenshåndhævelse samt bistand til magtanvendelse.

3.8. Visse kontrol- og tilsynsopgaver

Politiets rolle ved tvangsindlæggelser er begrundet i behovet for eventuelt at bruge magtmidler samt retssikkerhedsmæssige hensyn til at beskytte patienterne mod uhjemlede tvangsindgreb. Selvom den politimæssige rolle er rent accessorisk i forhold til den lægefaglige, er det politiet, der har det overordnede ansvar for opgaven.

Politiets rolle ved tvangsindlæggelser er begrundet i behovet for eventuelt at bruge magtmidler samt retssikkerhedsmæssige hensyn til at beskytte patienterne mod uhjemlede tvangsindgreb. Selvom den politimæssige rolle er rent accessorisk i forhold til den lægefaglige, er det politiet, der har det overordnede ansvar for opgaven.

Ud over rollen ved tvangsindlæggelser skal politiet i praksis også håndtere psykisk syge i mange *andre situationer*. Som beskrevet i kapitel 3, jf. side 68, har omlægningen fra psykiatriske sengepladser til distriktspsykiatrien således medført en betydelig stigning i omfanget af psykisk syges kontakt med politiet. Det skyldes, dels at der begås mere kriminalitet af psykisk syge, dels politiets rolle som "opsamlingsmyndighed" der må træde til, når andre myndigheder ikke står til rådighed.

Når en psykotisk person generer sine naboer, råber i opgangen, banker på døre om natten osv., er det politiet, der bliver tilkaldt. Da en urolig og støjende person ikke nødvendigvis er til fare for sig selv eller andre, vil der sjældent være adgang til at tvangsindlægge vedkommende, og ofte er det ikke realistisk med en frivillig indlæggelse pga. manglende ledig kapacitet på den psykiatriske afdeling. Politiet kan

Det bemærkes i den forbindelse, at den omstændighed, at der i forbindelse med udførelsen af sådanne kontrol- og tilsynsopgaver er behov for opslag i politiets registre, ikke i sig selv kan begrunde, at opgaven skal varetages af politiet. Det må således være muligt at etablere ordninger, hvor politiet i stedet rutinemæssigt bistår de kompetente myndigheder med registerforespørgsler.

Politiet er pålagt en række opgaver med kontrol og tilsyn i relation til *dyrevelfærd*. Som eksempler kan nævnes, at politiet skal godkende oprettelse af zoologiske haver, dyreparker, dyrefarme mv., ligesom politiet uden retskendelse kan aflægge kontrolbesøg hos ethvert dyrehold – herunder hos private der holder kæledyr. I praksis benytter politiet sig af fødevarerregionernes fagkundskab. Det kan således overvejes, om opgaver, der forudsætter afvejning af rene dyrevelfærdsmæssige hensyn, bør overføres til den myndighed, der besidder de relevante faglige kompetencer.

Politiet skal føre tilsyn med, at *spillecasinoer* drives på fuldt forsvarlig måde. I den forbindelse foretager politiet jævnligt kontrolbesøg, hvor driften observeres. Denne opgave kan eventuelt overføres til ToldSkat, som i forvejen varetager en række opgaver på spilleområdet.

Politiet skal også godkende og føre tilsyn med offentlige *forlystelsesapparater* – f.eks. rutschebaner og radiobiler i Tivoli, på Dyrehavsbakken mv. I praksis foretager politiet ikke nogen selvstændig sikkerhedsvurdering, hvis der blot forevises attesteret tilsynsbog samt kvittering for ansvarsforsikring. Det bør undersøges, om der er andre myndigheder med særlig teknisk fagkundskab mv., som er nærmere til at varetage denne opgave.

Tilsvarende forekommer det ikke umiddelbart indlysende, at det er politiet, der varetager kontrol- og tilsynsopgaver på *inkassoområdet* – f.eks. ved inspektion af kassebøger. Det bør overvejes at overføre disse opgaver til en myndighed med de nødvendige regnskabsmæssige kompetencer mv., f.eks. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen eller ToldSkat.

3.9. Visse polititilladelser mv.

Af i vidt omfang historiske årsager administrerer politiet i dag en bred vifte af forskellige former for tilladelser – de såkaldte polititilladelser. Samtidig er det politiet, der skal udstede visse former for bevillinger og næringsbreve, som meget vanskeligt kan anses for relevante for politiets virksomhed.

En række af disse tilladelsesopgaver forudsætter varetagelse af hensyn, som ikke naturligt skal varetages af politiet – f.eks. af miljømæssig, erhvervsmæssig eller regnskabsmæssig karakter.

"[...] politiet [står] i den daglige administration usikkert over for, hvorledes de pågældende områder bør forvaltes. Det indebærer, at tilladelserne ofte gives helt rutinemæssigt – ofte på basis af helt utilstrækkelige oplysninger – og på standardvilkår, som hviler på gamle paradigmer, og som ofte er uden reelt indhold. Det er derfor ønskeligt, at politiet fritages for disse opgaver."

Politimester Søren William Sørensen: "Polititilladelser", Juristen 1999, side 255.

Der tegner sig således et billede af, at politiet ved en række af de nævnte former for tilladelser ikke har mulighed for at udøve en reel kontrol.

Det må i øvrigt antages, at politiets naturlige ordens- og sikkerhedsmæssige opgaver på de pågældende områder kan varetages inden for politiets almindelige beføjelser i medfør af politiloven.

Som et eksempel på polititilladelserne kan nævnes, at politiet i medfør af normalpolitivedtægten fra 1968 skal udstede en række tilladelser på *forlystelsesområdet*. Eksempelvis er det politiet, der skal meddele tilladelse til offentlige forlystelser – f.eks. cirkus, byfester, dans og boksekampe. I betænkning nr. 1343/1997 om forlystelser, foreslog Justitsministeriets Forlystelsesudvalg, at der ikke længere skal stilles krav om politiets tilladelse til afholdelse af offentlige forlystelser mv. Udvalget foreslog samtidig, at de relevante hensyn af miljø-, bygge-, arbejdsmiljø-, vej- og brandmæssig karakter samt hensynet til forlystelsesapparaters sikkerhed for fremtiden varetages af de myndigheder, der i øvrigt efter anden lovgivning skal tilgodese disse hensyn. Det er tidligere forsøgt at realisere disse anbefalinger – bl.a. i forbindelse med kommuneforhandlingerne i 2000 – men det er endnu ikke lykkedes.

I medfør af normalpolitivedtægten skal politiet f.eks. også udstede såkaldte statetilladelser til boder, kræmmermarkeder mv. og tilladelse til opslag af plakater ud til offentlig vej. Begge disse eksempler ville det være mere nærliggende at lade kommunen varetage i sin egenskab af vejmyndighed.

Det bemærkes, at der for tiden arbejdes på en generel revision af normalpolitivedtægten.



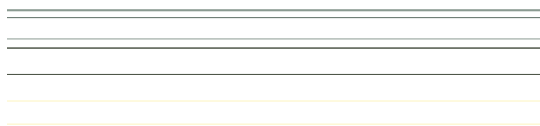
Fra *restaurationsområdet* kan nævnes politiets udstedelse af bl.a. alkoholbevillinger, næringsbreve til restauratører, lejlighedstilladelser til servering ved møder, fester osv., tilladelse til offentlig optræden i restaurationer mv. Det bør overvejes at overføre ansvaret for disse tilladelser til kommunerne, der i forvejen er den almindelige administrative myndighed på restaurationsområdet. Som politiet allerede gør på en række andre områder, kan politiet herefter bistå kommunen med de rutinemæssige opslag i politiets registre (Kriminalregisteret mv.), som skal foretages ved ansøgninger om visse tilladelser på bevillingsområdet.

På *fyrværkeriområdet* skal politiet f.eks. udstede tilladelse til overdragelse, erhvervelse og anvendelse af visse former for fyrværkeri. I forlængelse af ulykken på fyrværkerifabrikken i Seest ved Kolding er der taget initiativ til at revurdere ordningen på dette område.

Som et kuriøst levn fra tiden før 1966, hvor der krævedes næringsbreve til enhver form for næringsvirksomhed – og hvor politiet som underøvrighed udstedte alle næringsbreve – skal politiet i medfør af næringsloven fortsat i dag udstede *næringsbreve* til auktionsholdere, pantelånere, ejendomshandlere og vekselere. Det bør overvejes i stedet at overføre denne opgave til f.eks. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Politiet skal ligeledes udstede tilladelser til bortlodning og indsamling – f.eks. tombolaer og nødhjælpsindsamlinger – og til, at børn under 13 år udfører arbejde, herunder f.eks. optræder i film, orkestre mv.

Som det illustreres af eksemplerne ovenfor, bør der gennemføres en sammenhængende sanering af samtlige politiets opgaver med hensyn til tilladelser, næringsbreve og bevillinger – dels med henblik på at sikre at politiets ressourcer anvendes til egentlige politimæssige opgaver, dels af hensyn til kvaliteten af løsningen af de nævnte opgaver.



En sammenhængende politireform

Borgerne skal have mest muligt og bedst muligt politi for pengene. Borgerne skal garanteres en åben og tilgængelig polititjeneste med hurtig responstid, målrettet og fremsynet forebyggelse af kriminalitet og professionelt og effektivt opklaringsarbejde.

Politiets nuværende rammer udgør imidlertid en barriere for, at politiets potentiale kan udnyttes optimalt. Hvis politiet skal kunne løfte fremtidens udfordringer og matche borgernes krav og forventninger, er det nødvendigt at gennemføre en gennemgribende modernisering af dansk politi.

Visionsudvalget foreslår derfor en sammenhængende politireform med det formål at skabe det bedst mulige politi – og dermed styrke borgernes tryghed og retssikkerhed. Den foreslåede politireform vil være den – uden sammenligning – største fornyelse af dansk politi siden 1938. Med nye tidssvarende rammer vil et markant styrket politi få mulighed for at yde bedre kvalitet, effektivitet og service i hele landet.

Det er nødvendigt både at forenkle og normalisere politiets overordnede ledelsesstruktur og at skabe langt større, bæredygtige enheder. En ledelsesreform og en kredsreform må således gå hånd i hånd i en sammenhængende politireform.

Det er et grundlæggende ledelsesmæssigt princip, at ansvar og kompetence skal følges ad. I dag har politimestrene det faglige ansvar, men ingen ledelsesmæssige kompetencer i forhold til bevilling og personale. Omvendt har Rigspolitichefen i vidt omfang alene kompetencer i forhold til administration af bevillinger og personale, og kun et meget afgrænset fagligt ansvar. Der bør derfor indføres en klar og entydig ledelsesstruktur, der lever op til de moderne principper om symmetri mellem ansvar og kompetence. En ledelsesreform er således en afgørende forudsætning både for at sikre reel beslutningskompetence lokalt i politikredsene og for en effektiv mål- og resultatstyring af hele dansk politi.

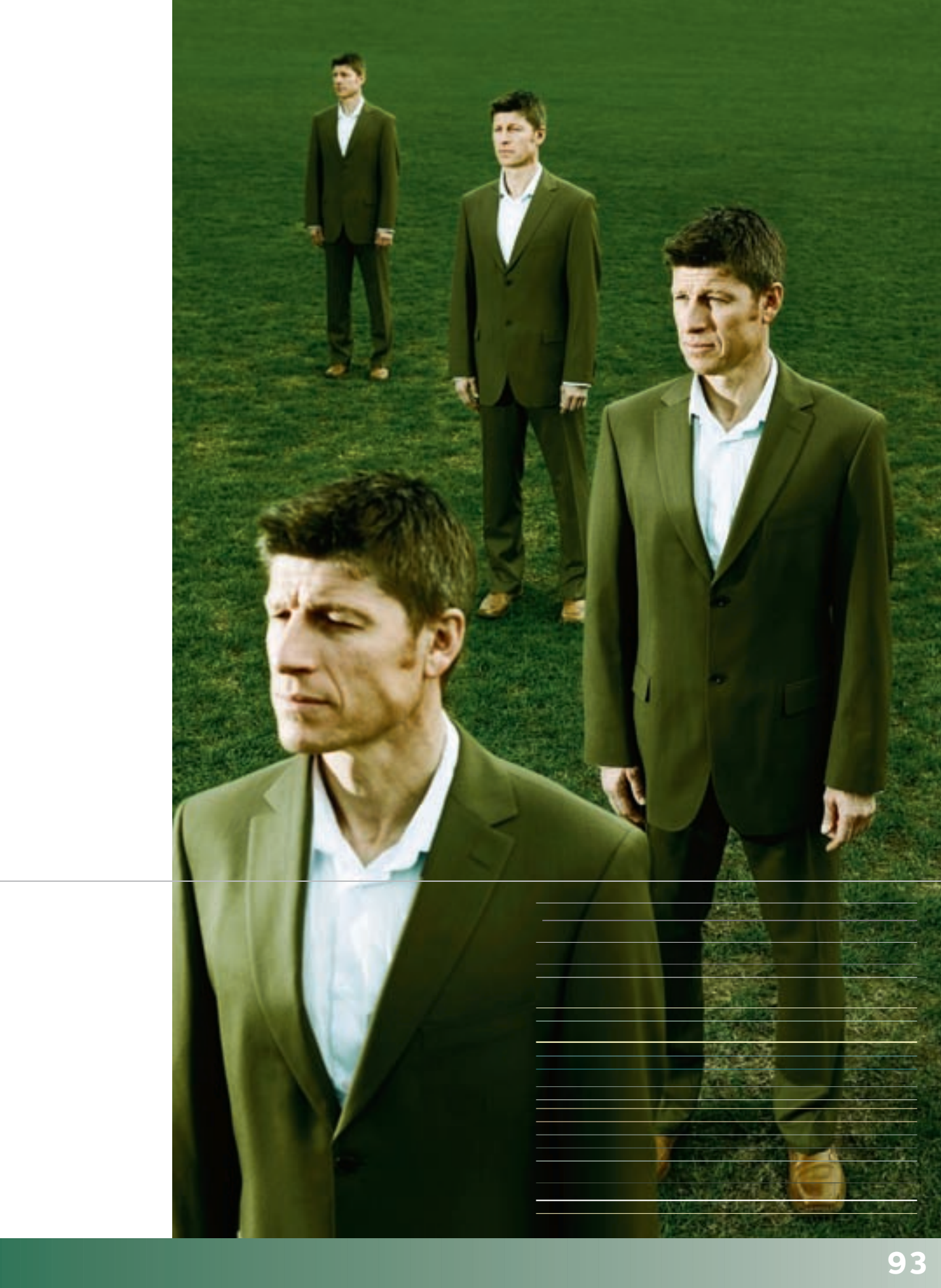
Reel decentralisering forudsætter uddelegering af reel beslutningskompetence. Men beslutningskompetence kan i sagens natur kun overlades til enheder, der er kompetente – herunder store nok – til at løfte opgaverne. Stort set alle de nuværende 54 politikredse er imidlertid for små til på egen hånd at magte de opgaver, der burde løses lokalt. Langt de fleste af de nuværende politikredse er i dag for små til at sikre en høj faglig kvalitet og rationel ressourceudnyttelse. Selvom en lille politikreds måske kan forekomme tæt på borgerne, er denne nærhed illusorisk, hvis kredsen hverken er fagligt eller ressourcemæssigt bæredygtig og derfor ikke kan løse opgaverne.

Samtidig er kredsene meget uhomogene, hvilket giver en uensartet polititjeneste. Visionsudvalget finder dette problematisk for retssikkerheden.

Det er især omfanget og kvaliteten af politiets døgnberedskab, der er afgørende for den ydelse, borgerne oplever fra politiet. Den nærhed fra politiets side, som har reel betydning for borgerne, er således ikke politistationernes placering eller organisatoriske kredsgrænser. Det afgørende er, at politiet kommer hurtigt til stede, når der er brug for det. Hurtig responstid forudsætter imidlertid et professionelt og fleksibelt beredskab med et tilstrækkeligt volumen. Mange af de nuværende politikredse har kun 1-2 patruljevogne i døgnberedskab og kan derfor i sagens natur ikke komme hurtigt til stede, uanset hvor lille kredsen er rent geografisk, hvis der dukker flere hastende opgaver op samtidig.

En politikreds bliver først fagligt og ressourcemæssigt bæredygtig, når den har et samlet personaletal på mindst 7-800 medarbejdere og et befolkningsgrundlag på mindst 400.000 indbyggere. For at kunne klare de fleste opgaver på egen hånd og sikre et professionelt beredskab med hurtig responstid må de nuværende 54 politikredse derfor sammenlægges i 10-12 nye politikredse. Som led i kredsreformen må der ske en markant modernisering af tilrettelæggelsen af beredskabet, herunder indførelse af ny teknologi i form af elektroniske kort på vagtcentralerne, GPS i patruljevognene, it-systemer til vagtplanlægning mv.

Den foreslåede sammenhængende politireform vil styrke borgernes reelle tryghed gennem øget lokal tilstedeværelse og hurtigere responstid. Reformen skønnes at ville frigøre i størrelsesordenen af 1.000 årsværk. Samtidig vil reformen sikre en omfattende decentralisering af opgaver fra Rigspolitiet til politikredsene – herunder overførsel af 300 årsværk til kredsene – og dermed en slankning af Rigspolitiet.





En sammenhængende politireform

1. Nye og øgede mål og krav

1.1. Et tidssvarende politi – rustet til fremtiden

Den virkelighed, der møder politiet i 2005, er helt anderledes end den virkelighed, der mødte politiet i 1938, da man overgik fra de kommunale politikorps til det statslige enhedspoliti. Rammerne for det politi, der møder borgerne i dag, har imidlertid stort set været uændrede siden 1938. I knap 70 år er der således ikke foretaget ændringer i poli-tiets overordnede formelle ledelsesstruktur, og inddelingen af landet i politikredse er ikke blevet justeret siden 1973, hvor antallet af kredse blev reduceret fra 72 til 54¹.

Det er således *på trods* af betydelige barrierer i en tidssvarende struktur, at et velfungerende dansk politi hidtil har formået at løfte sine opgaver.

Kriminalitetsudviklingen, internationaliseringen, it-udviklingen, udviklingen i befolkningssammensætningen, holdningsændringer og forandrede moralkodekser – alle disse udviklingstendenser betyder, at politiet i dag skal håndtere en langt mere kompleks virkelighed end for bare få årtier siden. Som beskrevet i kapitel 3, vil fremtidens udfordringer øge de krav, der må stilles til politiet, hvis de grundlæggende opgaver med at forebygge og opklare forbrydelser samt sikre fred, ro og orden skal kunne løftes fremover.

De nye og større udfordringer for politiet betyder samtidig nye og større krav til poli-tiets

måde at arbejde på. Samfundets behov i dag kan ikke dækkes af den samme form for politi som tidligere.

Borgerne har brug for – og ønsker også, som det ses af Visionsudvalgets borgerundersøgelse – et politi, der anvender ressourcerne, dér hvor der er behov for det, og hvor det virker. Borgerne har brug for, at poli-tiets vagtberedskab har tilstrækkelig volumen og fleksibilitet til at komme hurtigt frem, når der er behov for politiet. Borgerne har brug for, at poli-tiet hurtigt og effektivt efterforsker og opklarer både den daglige trivialkriminalitet og de mere komplicerede forbrydelser, der kræver stærkt specialiserede kompetencer og særlig erfaring.

De afgørende mål for fremtidens politi er således, at borgerne sikres en politibetjening med hurtig responstid, målrettet og fremsynet forebyggelse af kriminalitet samt professionelt efterforskningsarbejde, der bygger på analyser, specialkompetencer og det nødvendige sagsvolumen til at sikre ekspertise og rutine. Endvidere skal borgerne opleve en ensartet politibetjening, uanset hvor de bor i landet – og der skal sikres en større grad af reel decentralisering, så opgaverne i videst muligt omfang løses lokalt.

Borgerne har krav på at få det bedst mulige politi for de ca. 7 mia. kr. om året, som politiet koster samfundet. Det betyder, at politiet –

¹ Hertil kommer Grønland og Færøerne.

ligesom andre offentlige myndigheder – skal anvende moderne ledelsesprincipper og styringsværktøjer, der kan sikre, at ressourcerne anvendes effektivt og skaber mål og resultater. Dette kræver imidlertid, at politiets nuværende organisation og ledelsesstruktur ændres.

Det er Visionsudvalgets opfattelse, at politiet må have nye, tidssvarende rammer for at kunne leve op til de mål og krav, som må stilles til fremtidens politi. Skal politiet kunne løfte fremtidens udfordringer og matche borgernes behov, er det derfor afgørende, at politiets nuværende overordnede ledelsesstruktur og organisering ændres grundlæggende. En sådan gennemgribende modernisering af dansk politi er ligeledes en forudsætning for, at politiet kan leve op til de krav, der må stilles til en rationel forvaltning af det offentliges ressourcer.

Hvis politiet skal rustes til at møde fremtidens udfordringer, er det derfor presserende at gennemføre en reform af politiets overordnede ledelsesstruktur og kredsinddeling, der kan bringe politiets organisation ind i det 21. århundrede.

I lyset af de seneste års debat om politiets fremtid skal udvalget i den forbindelse fremhæve vigtigheden af, at beslutningen om den nødvendige reform af dansk politi tager afsæt i virkeligheden i 2005 og fremtidens udfordringer.

En nødvendig forudsætning for, at politiet kan løfte udfordringerne i årene fremover, er, at der gennemføres en modernisering og forenkling af politiets overordnede ledelsesstruktur. Visionsudvalget finder det derfor afgørende, at der gennemføres en ledelsesreform i politiet, uanset om der gennemføres en mere eller mindre gennemgribende reform af den nuværende politikredsinddeling eller ej. Visionsudvalget finder også, at en reform af politikredsinddelingen er et nødvendigt redskab, hvis det skal sikres, at politiet kan løfte fremtidens udfordringer. Men en kredsreform er ikke i sig selv tilstrækkelig. Ledelsesreformen og kredsreformen må gå hånd i hånd.

Visionsudvalgets forslag til en sammenhængende politireform er beskrevet nedenfor i afsnit 2 om de nødvendige rammer, jf. side 101–139. I kapitel 7 er endvidere beskrevet de krav til politiets ledelsespolitik, som må stilles sideløbende

med en reform af ledelsesstrukturen. Hvis målene for fremtidens politi skal kunne opfyldes, stiller det således betydelige krav til bl.a. politiets lederrekruttering, lederuddannelse, og overordnede ledelsesstrategi.

I afsnit 1.2. og 1.3. nedenfor uddybes de mål og krav, fremtidens politi skal leve op til.

1.2. Et analytisk og problemorienteret politi

Politiet skal i stigende omfang benytte sig af sådanne analytiske og problemorienterede arbejdsmetoder, som politiet har sat fokus på de senere år. Hvis politiet skal styrke indsatsen for at forebygge og opklare kriminalitet, er det nødvendigt, at der arbejdes fremsynet og professionelt i efterforskningscentre, planlægnings- og analyseenheder mv. Dette ønskes også af borgerne, jf. kapitel 2 om udvalgets borgerundersøgelse. Den analytiske bearbejdning af efterretninger, statistikker mv. skal understøttes med tidssvarende it-værktøjer, jf. kapitel 9 om fremtidssikret teknologi.

Den analytiske og problemorienterede metode

Ved flerårsaftalen for 2000–2003 blev den problemorienterede arbejdsmetode introduceret i politiet som led i udviklingen af nærpolitiet. Den problemorienterede arbejdsmetode er ingen nyskabelse i dansk politi. Men i den daværende flerårsaftaleperiode blev metoden indført systematisk i nærpolitiet.

Det problemorienterede politiarbejde er baseret på indsamling af viden – ikke blot den viden, som politiet indhenter gennem traditionel efterforskning, men gennem involvering af andre relevante interessenter – analyse af de indsamlede data, kortlægning af mulige løsningsmodeller, planlægning af indsatsen og endelig selve udførelsen med efterfølgende evaluering.

Erfaringerne har vist, at det problemorienterede politiarbejde kræver, at de involverede medarbejdere besidder en række mere analytisk prægede kompetencer.

En styrkelse af politiets analytiske kompetencer og specialviden er afgørende for, at politiet kan løfte fremtidens politiopgaver, jf. kapitel 3.

Skal politiet kunne håndtere nye og mere komplekse opgaver, forudsætter det tilstedeværelse af højt specialiserede kompetencer inden for f.eks. nye efterforskningsmetoder, kriminologi, it, regnskab og statistik. Bl.a. derfor er det en forudsætning for et moderne og professionelt politi, at der skabes stimulerende faglige miljøer og sikres en vis "kritisk masse" (sagsvolumen) i alle politikredse. Det er endvidere væsentligt, at der rekrutteres specialister fra andre faggrupper end politiuddannede, jurister og kontorphonale, jf. kapitel 8 om bl.a. politiets kompetenceudvikling. Samtidig gør udviklingen i forhold til internationaliseringen og de kriminelles øgede mobilitet det nødvendigt at sikre overblik og koordination i forhold til politiets samlede indsats i hele landet. Alle disse krav til fremtidens politi indebærer, at politiets decentrale enheder må have en betydelig størrelse for at være bæredygtige til at løfte opgaverne på en forsvarlig måde, jf. nedenfor i afsnit 2.2., side 117.

Et analytisk og problemorienteret politi er karakteriseret ved, at indsatsen målrettes mod at forebygge og løse reelle politimæssige problemer – dvs. at skabe målbare resultater. Sammenfaldende med borgerundersøgelsens konklusioner er der derfor behov for, at politiet får større fleksibilitet til at anvende sine ressourcer til målrettede indsatser frem for mere automatisk patruljering på tider og steder, hvor der ikke er et politimæssigt behov for det – og hvor borgerne vel at mærke heller ikke føler noget behov for det.

I USA anslås det, at en patrulje på en travl gade statistisk set kun passerer et gaderøveri, der er i gang, én gang hvert 14. år.

I England anslås det, at en politimand i London kun kan forvente at passere inden for 100 meter af et indbrud én gang hvert 8. år.

"Comparisons in Policing: An International Perspective", Jean-Paul Brodeur (red.), 1995.

Politiets ressourcer er i dag meget fast bundet af lønudgifter, der udgør ca. 77 pct. af det samlede budget. Dette skal ses i sammenhæng med tendensen fra politisk side til at betragte det såkaldte styrketal – dvs. antallet af politiuddannede – som et mål i sig selv. Politiet har i realiteten begrænsede frihedsgrader til fleksibelt at omstille indsatsen med henblik på at sikre bedre opgaveløsning. De nævnte bindinger gør det vanskeligt for politiet at prioritere ressourcer til f.eks. at ansætte personer med andre faglige kompetencer end politiuddannede eller til at investere i ny teknologi eller nyt udstyr, som ellers ofte ville sikre mere effektiv og bedre løsning af opgaverne.

Visionsudvalget finder på den baggrund, at det er en forudsætning for, at fremtidens politi kan levere en optimal indsats – både i forhold til kvalitet og effektivitet – at politiet sikres større fleksibilitet i ressourceanvendelsen. For at opnå denne fleksibilitet bør de enkelte enheder i politiet fremover styres på resultaterne af indsatsen. Succeskriteriet for politiets arbejde må således være, at det faktisk – og dokumenteret – lykkes at forebygge eller oplære kriminalitet mv., ikke at der bruges et bestemt antal medarbejdere.

Af den seneste flerårsaftale for politiet fremgår det, at politiet fremover skal måles på resultaterne og effekten af indsatsen. Dette giver overordnet set politiet en øget fleksibilitet i forhold til de tidligere flerårsaftaler.

Et væsentligt redskab til at sikre, at de overordnede målsætninger i flerårsaftalen kan udmøntes i praksis, er at skabe de nødvendige rammer for reel decentralisering i politikredsene. Det betyder, at lederne af de enkelte politikredse både skal have det nødvendige ledelsesrum og fleksibel rådighed over ressourcerne i tilstrækkeligt store enheder. De gode intentioner i flerårsaftalen er derfor særdeles vanskelige at udmønte inden for rammerne af den nuværende ledelsesstruktur og kredsinddeling.

Det kræver således en sammenhængende ledelses- og kredsreform, hvis politikredsene skal sikres den tilstrækkelige fleksibilitet, specialisering og systemunderstøttelse. En sådan reform er en afgørende forudsætning både for den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne og for den bedst mulige kvalitet og service i opgaveløsningen.

Mål- og resultatstyring forudsætter først og fremmest en klar og enstrenget ledelsesstruktur. Ansvar og kompetence skal gå hånd i hånd, og der skal være en entydig og gennemsigtig ansvarsplacering, jf. nedenfor i afsnit 2.1.

Mål- og rammestyring

Den økonomiske styring i den statslige sektor har siden begyndelsen af 1980'erne været baseret på mål- og rammestyring. Tidligere angav bevillingslovene på et relativt højt detaljeringsniveau, hvordan bevillingerne skulle anvendes henholdsvis til konkrete aktiviteter og på bestemte udgiftstyper. Dette medførte bl.a., at institutionerne umiddelbart ikke havde mulighed for at tilpasse deres opgavevaretagelse og ressourceanvendelse til nye udfordringer. Vedtagelsen af finansloven havde således karakter af en detaljeret politisk beslutning om, hvordan bevillingen skulle anvendes til at løse institutionens overordnede opgave.

Fra begyndelsen af 1980'erne blev bevillingerne i stedet fastsat som rammebevillinger, hvor den politiske styring i højere grad er fokuseret på de overordnede målsætninger og økonomiske rammer for institutionerne. Institutionerne har herved fået friere rammer til selv at disponere over deres bevilling, men til gengæld er institutionerne i højere grad blevet ansvarlige for at opfylde målsætningerne inden for den afsatte bevilling. Hermed sker der en samling af ledelsesansvar og ledelseskompetence, som øger mulighederne for - og incitamenterne til - at tilrettelægge opgavevaretagelsen effektivt.

Formålet med indførelsen af rammestyring var både at sikre den overordnede makroøkonomiske styring af de offentlige udgifter og at fremme en effektiv opgavevaretagelse i de enkelte institutioner. Det skal i den forbindelse bemærkes, at selvom institutionerne har fået større frihed med hensyn til bevillingsanvendelsen, så er der dog fortsat en række klare restriktioner, f.eks. er det ikke muligt at overføre midler fra øvrig drift til lønsum.

Politiet er naturligvis underlagt de samme bevillingsregler som andre statslige institutioner, og politiet er derfor principielt set underlagt almindelig mål- og rammestyring. I flerårsaftalerne for politiet er den snævre politiske styring af bevillingsanvendelsen imidlertid blevet fastholdt helt frem til 2003, hvilket kan betegnes som såkaldt "input-styring". Antallet af politiuddannede har eksempelvis traditionelt været et væsentligt mål i politiets flerårsaftaler. I flerårsaftalen for 2004-2006 er der i højere grad fokuseret på politiets resultater og effekterne af indsatsen, hvilket kan betegnes som en overgang til "output-styring". Dette har sammenhæng med, at politiet i perioden 1999-2003 har udviklet og implementeret et ledelsesinformationssystem (POLIS) og et tidsregistreringssystem (POLTID). Fra 2004 har det derfor været muligt at foretage en opfølgning på de overordnede resultater og effekter af politiets indsats.

Den overordnede politiske styring har således i en længere periode end for andre institutioner begrænset politiets frihedsgrader med hensyn til sammensætningen af input, og det har bl.a. på den baggrund ikke været hensigtsmæssigt at gennemføre en omfattende decentralisering af kredsens bevillinger. Når den overordnede styring er baseret på inputmål som f.eks. styrketal, så må der naturligvis gennemføres en tilsvarende styring internt i politiet.

1.3. Nærhed og tilstedeværelse

Som beskrevet ovenfor i kapitel 2 om borger-nes krav og forventninger, har der i de senere år været stor fokus på nærhed og lokal forankring som centrale politiske målsætninger for politiet.

Visionsudvalget er enig i, at nærhed og lokal forankring er afgørende mål for politiets indsats over for borgerne. Det interessante er imidlertid, hvad der nærmere lægges i disse begreber.



Efter udvalgets opfattelse karakteriseres graden af politiets nærhed og lokale forankring af følgende forhold:

- Hvor *hurtigt* kan politiet nå frem (respons-tid).
- Hvor *tilgængeligt* og *imødekommende* er politiet (telefonservice, digital kommunikation med omverdenen og generel dialog med borgerne).
- Hvor *åbent* er politiet (adgang til oplysninger om politiets virke i lokalområdet, f.eks. på internettet).
- Har politiet et tilstrækkeligt politimæssigt *kendskab til nærområdet*, beboerne osv.
- Hvordan er samarbejdet med *de lokale aktører* (navnlig kommunerne).

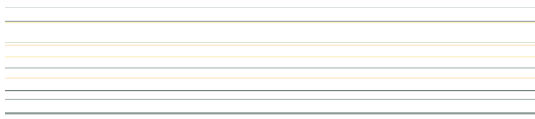
Den *nærhed* fra politiets side, som er af reel betydning for borgerne, bestemmes ikke af bygningers placering, patruljering uden mål eller organisatoriske kredsgrænser. Hvis der skal sikres en bedre politibetjening af borgerne, er det derfor nødvendigt, at nærhed defineres med udgangspunkt i *borgernes behov* - ikke i hensyn til "mursten og streger på landkortet".

Visionsudvalget ser det som en forudsætning for en reel modernisering af politiet, at der tages udgangspunkt i borgernes og politiets virkelighed i dag, herunder i de nye teknologiske kommunikationsmidler – mobiltelefoner, e-mail og internet – som på få år markant har

ændret kommunikationsmønstrene i størstedelen af befolkningen.

I den offentlige debat er døgnåbne politistationer ofte blevet fremhævet som et mål i sig selv. Det høres nogle gange udtrykt som et ønske om, at der skal "brænde lys" i vinduerne. I forbindelse med Politikkommissionens forslag fra 2002 til en politikredsreform var en af de væsentligste indvendinger mod en sådan modernisering af politiets organisation netop frygten for nedlæggelse af lokale politistationer.

Efter Visionsudvalgets opfattelse tager den megen opmærksomhed på bygningsmassen fokus fra det, der i virkeligheden er centralt for borgerne. Politistationerne er i sig selv ikke særligt interessante. Det afgørende for betjeningen af borgerne er derimod politiets vagtberedskab - dvs. hvor mange patruljevogne der befinder sig hvor. Sagt på en anden måde er spørgsmålet, om to politifolk anvendes bedst i et hus, hvor de "vogter på en lampe", eller ude på gaden i en patruljevogn?



For hvornår har borgerne i dag egentlig behov for at henvende sig på selve politistationen? Svaret er: stort set aldrig. De fleste har kun få gange i deres liv befundet sig på en politistation - og da med ærinder i forhold til pas, kørekort eller motorregistrering. Disse kundeserviceopgaver er nu under alle omstændigheder ved at blive flyttet fra politiet, jf. ovenfor i kapitel 4, side 86.

KPMG om erfaringerne i Norge

"Erfaringen fra Norge er imidlertid, at udbredelsen af mobiltelefoner har elimineret antallet af akutte, personlige henvendelser på politistationerne uden for normal åbningstid."

"Med hensyn til at politistationerne vil være lukkede om natten, kan dette set fra borgernes synsvinkel betragtes som en serviceforringelse, men erfaringerne viser, at der bl.a. som følge af den teknologiske udvikling kun er ganske få borgerhenvendelser til stationerne om aftenen og natten. Borgerne kommer ikke længere løbende ind på stationen og anmelder

vold mv., men ringer i stedet for til stationen fra en mobiltelefon. Endvidere vil der typisk være patruljevogne i nærheden, selv om stationerne er lukkede.

Hvis stationerne er lukkede om aftenen og natten, kan borgerne i Østfold Politidistrikt komme i kontakt med hovedstationen i Sarpsborg via en dørtелефон. En undersøgelse viser, at dørtелефonen blev anvendt i 18 tilfælde i løbet af to uger, hvoraf 13 tilfælde var i åbningstiden. De resterende tilfælde vedrørte pas, hittegods, aflevering af våben i forbindelse med frit lejde-aktion og fulderikker. Altså ingen tilfælde, hvor der var akut behov for hjælp.”

KPMG: "Det fremtidige beredskab i dansk politi", 27. januar 2005, s. 12 og s. 94.

tegn mellem bygningernes placering og responstid. En hyppig indvending mod større politikredse er, at politiet ikke kan nå ud til yderområderne hurtigt nok, hvis der sker noget akut. Denne indvending bygger på den misforståelse, at patruljevognen skal køre inde fra politistationen og ud til det pågældende yderområde. Men i et moderne politiberedskab skal patruljevognene netop opholde sig alle mulige andre steder end på stationen. Det afgørende for en hurtig responstid – også til de yderligt liggende områder i en organisatorisk enhed – er således ikke politistationernes placering, men at beredskabet er tilrettelagt effektivt og fleksibelt med dækning af hele enhedens geografiske område.

For en borger, der ringer til politiet, fordi der er et indbrud i gang, er det ikke afgørende, om politistationen ligger 20 km eller 200 m væk. Afgørende er, om der er en disponibel patruljevogn i nærheden. Allerede i dag kan der sagtens være en patruljevogn tættere på borgeren, der bor 20 km væk, end på borgeren, der bor 200 m fra stationen, som kun vagthavende opholder sig på og ikke kan forlade.

For fremtidens politi må de overordnede mål om nærhed og lokal forankring således opfyldes gennem et professionelt tilrettelagt beredskab med hurtig responstid, god telefon- og it-service, patruljering og nærpolti i lokalområder med konkrete problemer samt tæt samarbejde med kommunerne.

Et afgørende middel til at opfylde målene om nærhed og lokal forankring er større reel decentralisering – dvs. uddelegering af større reel beslutningskompetence til det lokale politi. For en umiddelbar betragtning kan et politi med mange små kredse måske forekomme tæt på borgerne. Men hvis disse kredse ikke er fagligt og ressourcemæssigt bæredygtige – og derfor ikke kan løse opgaverne (godt) lokalt – er denne tilsyneladende nærhed uden værdi for borgerne. Bæredygtige politikredse er således en forudsætning for reel decentralisering – og dermed for at indsatsen kan tilpasses til de lokale behov, jf. afsnit 2.2.

Borgerne har brug for at kunne komme i kontakt med politiet – afhængigt af ærindets karakter enten telefonisk, ved e-mail eller på internettet. Ved hastende tilkald af politiet er det afgørende, at borgerne kan komme hurtigt igennem på telefonen til en kompetent og servicemindet person, som kan visitere opkaldet professionelt og sikre hurtigst mulig respons.

Ligesom ved opkald efter ambulancer eller brandbiler er det for så vidt uinteressant for borgerne, hvor personen i den anden ende af telefonen befinder sig. Som det er set med de nye 112-alarmcentraler, har ny teknologi og avancerede elektroniske kort, GPS og dataradioer i Falcks redningskøretøjer mv. i høj grad formindsket behovet for detaljeret lokalkendskab hos de vagthavende, der visiterer opkald til alarmberedskabet. Disse nye teknologiske redskaber har i øvrigt betydeligt mindsket risikoen for misforståelser og andre menneskelige fejl, som kan være skæbnesvangre i akutte situationer.

Tilsvarende er politistationens placering uinteressant for, hvor hurtigt politiet kan nå frem til borgerne. Der kan således ikke sættes ligheds-

2. De nødvendige rammer

2.1. Klar og entydig ledelsesstruktur

2.1.1. Et reelt enhedspoliti

1938-ordningen

Det statslige enhedspoliti blev etableret den 1. april 1938, hvor der trådte en række ændringer og tilføjelser til retsplejeloven i kraft. De bestemmelser om politiets overordnede ledelsesstruktur, som dengang blev formuleret i retsplejelovens kapitel 11, gælder – med mindre sproglige justeringer – stadig i dag.

Lovændringen i 1938 smeltede det statslige kriminalpoliti sammen med de kommunale politikorps til ét statsligt politikorps. Samtidig blev den første rigspolitichef udnævnt.

I Dansk Forvaltningshistorie II beskrives 1938-ordningen i forhold til politiets overordnede ledelsesstruktur på følgende måde:

“[...] i det hele taget bærer loven, med en senere rigspolitichefs ord², et »ulogisk, ufærdigt og for mange uforståeligt præg« på grund af sine krydsende kompetencer mellem centralledelsen og de lokale enheder.

Problemerne med ordningen viste sig da også med det samme [...]”.

Det fremgår senere i Dansk Forvaltningshistorie II:

“I 1946 havde Venstreregeringen Knud Kristensen nedsat en forvaltningskommission, som skulle forenkle og afbureaukratisere statsadministrationen. Et underudvalg vedrørende rigspolitiets forhold anbefalede i 1948 dét, der også blev forvaltningskommissionens endelige flertalsforslag: at rigspolitichefembedet erstattedes med et direktorat eller generaldirektorat for politivæsenet direkte under Justitsministeriet.

Forvaltningskommissionens indstilling førte i 1950 under ministeriet Erik Eriksen til, at der

nedsattes et udvalg, som skulle overveje »muligheden for gennemførelse af en ændring af politiets øverste ledelse«. Også flertallet i dette udvalg foreslog rigspolitiembedet nedlagt.

Disse planer blev aldrig realiseret.”

“Dansk Forvaltningshistorie II, Stat, forvaltning og samfund” (red. Tim Knudsen), 2000, s. 782 ff, hvor Henrik Stevnsborg har beskrevet politiets historie 1901-1953.

Som beskrevet, stammer politiets overordnede ledelsesstruktur fra 1938 og er ikke ændret siden. Af historiske årsager er ledelsesansvaret i dansk politi spredt ud på en måde, som hindrer en klar og enstreg ledelse af politiet. Den meget komplicerede formelle ledelsesstruktur i politiet ligger langt fra nutidens krav til god offentlig ledelse. Politiets ledelsesstruktur er således ude af trit med resten af staten, hvor der er skabt sammenhæng mellem ansvar og kompetence. Politiets nuværende ledelsesstruktur beskrives nærmere nedenfor i afsnit 2.1.2., jf. side 103.

Efter Visionsudvalgets opfattelse udgør den nuværende formelle ledelsesstruktur – der hverken sikrer den nødvendige overordnede styring eller decentrale ledelse – en barriere for, at politiet kan følge med den almindelige udvikling i samfundet, herunder de almindelige krav til offentlige myndigheder.

Når et velfungerende dansk politi hidtil har kunnet løfte sine opgaver, er det således på trods af de helt utidssvarende rammer, politiets ledelse er underlagt. Da det ikke er muligt at styre en moderne organisation med udgangspunkt i politiets nuværende formelle ledelsesstruktur, har den praktiske ledelse af dansk politi da også måttet baseres på mere uformel autoritet, dialog mv. Den formelle ledelsesstruktur er derfor ikke sammenfaldende med de reelle ledelsesrelationer, som det har været nødvendigt at udvikle i praksis.

² E. Heide-Jørgensen: “Rigspolitichefens opgaver”, Politiet, april 1963, s. 79.

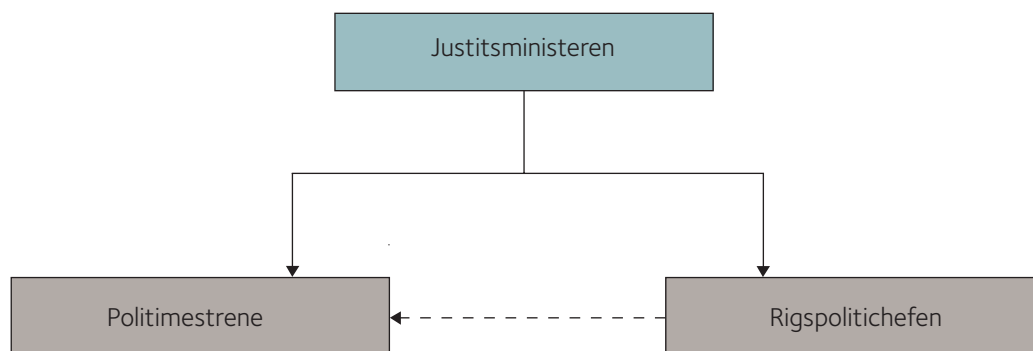
Selvom uformel autoritet og dialog i praksis kan lappe på en mangelfuld formel ledelsesstruktur, kommer uformel autoritet imidlertid til kort, når sager sættes på spidsen, og aktører står fast på de formelle kompetenceforhold. Det er derfor nødvendigt, at de formelle rammer garanterer, at der skæres igennem, når dialog ikke rækker.

Det er samtidig vigtigt, at der er en klar og entydig ledelsesstruktur med symmetri mellem ansvar og kompetence, når der skal gennemføres forandringer i en organisation. En tidssvarende ledelsesstruktur er derfor også en forudsætning for, at et fleksibelt og omstillingsberedt politi løbende kan tilpasse sig til de krav og udfordringer, der følger af udviklingen i det omgivende samfund.

Visionsudvalget anser det således for en grundlæggende forudsætning for en fremtids-sikret polititjenestning og effektiv ressourceudnyttelse, at der etableres en helt ny klar og enstrengt ledelsesstruktur i dansk politi. En sådan ledelsesreform vil have karakter af en *normalisering* af politiet set i forhold til de almindelige målsætninger for styring og ledelse i både andre offentlige institutioner og i private virksomheder. Ledelsesstrukturen i dansk politi vil samtidig komme til at svare til ledelsen af politiet i lande som f.eks. Norge, Sverige og England.

Udvalget finder det nødvendigt, at der gennemføres en reform af politiets ledelsesstruktur, uanset hvilken politikredsinddeling der vælges for fremtiden, jf. afsnit 2.2. En ledelsesreform er således en forudsætning for at sikre et effektivt politi, der kan løfte fremtidens udfordringer. Visionsudvalgets forslag til en ny ledelsesstruktur fremgår af afsnit 2.1.5., jf. side 109.

Figur 1. Politiets nuværende ledelsesstruktur.



2.1.2. Politiets nuværende ledelsesstruktur **Rigspolitichefen**

Justitsministeren

Justitsministeren er ifølge retsplejelovens § 109, stk. 1, politiets øverste foresatte og har i den egenskab en såkaldt "almindelig befalingsmyndighed". I sager vedrørende den konkrete politibetjening refererer de enkelte politimestre direkte til justitsministeren (dvs. Justitsministeriet) – og ikke gennem Rigspolitichefen.

Ud over den mere almindelige befalingsmyndighed i forhold til politiet kan Justitsministeriet i medfør af retsplejeloven mere konkret – hvor en politimæssig opgave er af særegen beskaffenhed – overdrage ledelsen og gennemførelsen af opgaven til en særligt udpeget tjenestemand.

Justitsministeriet varetager personalesager vedrørende jurister ansat i politiet og anklagemyndigheden – dvs. alle politimestre, vicepolitimestre, politiassessorer og politifuldmægtige – samt alle sager om uansøgt afskedigelse fra politiet.

Justitsministeriet varetager endelig de løbende forhandlinger om bevillinger til politiet og har det overordnede bevillingsmæssige ansvar. Endelig forestår Justitsministeriet den samlede anlægsbevilling til politiet og den overordnede prioritering af, hvilke byggerier der skal iværksættes og hvornår.

Formelt set er Rigspolitichefen i det væsentlige en rent administrativ myndighed under Justitsministeriet med afgrænsede beføjelser og – bortset fra bl.a. udlændingesager – uden udøvende myndighed.

Rigspolitichefen har som udgangspunkt ingen selvstændig operativ beføjelse i politikredsene. Rigspolitichefen kan således som hovedregel ikke uden særlig bemyndigelse fra justitsministeren give en politimester tjenestebefalinger vedrørende konkrete politiforretninger.

Der er under Rigspolitichefen etableret en række centrale enheder, der yder bistand til politikredsene. Det drejer sig bl.a. om Kriminalteknisk Afdeling og Rejseholdet, Færdselsafdelingen og Det Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC). Disse centrale enheder har endvidere i et vist omfang regionale afdelinger rundt om i landet, jf. figur 2. Som det ses af figuren, er der ud over Rigspolitiets regionale afdelinger på visse andre områder sket en regionalisering af politiets opgavevaretagelse. Begrundelsen for at samle visse opgaver og funktioner i nogle få regionale enheder er, at politikredsene er for små til selv at løfte de pågældende opgaver, jf. nedenfor i afsnit 2.2. om bæredygtige enheder.

Figur. 2. Politiets regionale tilstedeværelse.

Rigspolitiets 10 regionale færdselsafdelinger:

- København
- Hørsholm
- Roskilde
- Slagelse
- Nykøbing Falster
- Odense
- Haderslev/Vejle
- Esbjerg
- Herning/Holstebro
- Ålborg/Randers

Rigspolitiets 5 regionale kriminaltekniske afdelinger:

- KTA-København (Sjælland, Lolland Falster, Bornholm, Grønland og Færøerne)
- KTA-Nord (Nord- og Midtjylland) - KTA-Ålborg
- KTA-Nord (Nord- og Midtjylland) - KTA-Århus
- KTA-Syd (Syddjylland og Fyn) - KTA Kolding
- KTA-Syd (Syddjylland og Fyn) - KTA-Odense

Rigspolitiets 2 regionale hundefdelinger:

- Hørsholm
- Roskilde

8 regionale ATK-distrikter (Automatisk Trafik Kontrol):

- *Distrikt Ålborg* (Ålborg, Frederikshavn, Hjørring, Hobro og Løgstør politikredse)
- *Distrikt Holstebro* (Herning, Holstebro, Ringkøbing, Skive, Thisted og Viborg politikredse)
- *Distrikt Århus* (Grenå, Horsens, Odder, Randers, Silkeborg og Århus politikredse)
- *Distrikt Vejle* (Esbjerg, Fredericia, Gråsten, Haderslev, Kolding, Ribe, Sønderborg, Tønder, Varde og Vejle politikredse)
- *Distrikt Odense* (Assens, Middelfart, Nyborg, Odense og Svendborg politikredse)
- *Distrikt Vordingborg* (Køge, Nakskov, Nykøbing Falster, Næstved, Ringsted, Slagelse og Vordingborg politikredse)
- *Distrikt Roskilde* (Frederikssund, Helsingør, Hillerød, Holbæk, Kalundborg og Roskilde politikredse)
- *Distrikt København* (Bornholm, Glostrup, Hvidovre, København, Lyngby, Gladsaxe og Tårnby politikredse)

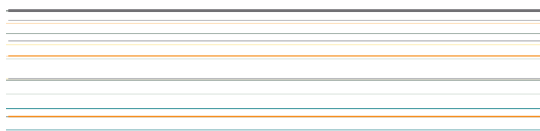
7 regionale efterforskningsstøttecentre (REC'er):

- REC Ålborg (Politiregion 1)
- REC Århus (Politiregion 2)
- REC Kolding (Politiregion 3)
- REC Odense (Politiregion 4)
- REC Slagelse (Politiregion 5)
- REC København (Politiregion 6)
- REC Bornholm (Politiregion 7)

8 regionale 112-alarmcentraler:

- Storkøbenhavn (Københavns amtskommune)
- Ålborg (Nordjyllands amtskommune)
- Viborg (Viborg og Ringkøbing amtskommuner)
- Esbjerg (Ribe, Vejle og Sønderjyllands amtskommuner)
- Århus (Århus amtskommune)
- Odense (Odense og Fyn amtskommuner)
- Slagelse (Vestsjællands, Storstrøms og Roskilde amtskommuner)
- Hillerød (Frederiksborg amtskommune og Bornholms regionskommune)

I det omfang Rigspolitichefens centrale enheder yder assistance mv. i en politikreds – f.eks. bistand fra Rejseholdet i forbindelse med en drabssag – udføres arbejdet som hovedregel på den stedlige politimesters ansvar. Hvor de centrale enheder bidrager til det operative arbejde i en politikreds, har Rigspolitichefen altså som udgangspunkt ingen selvstændige beføjelser.



Gennem en række cirkulæreskrivelser fra Justitsministeriet har Rigspolitichefen udarbejdet såkaldte bistandsregler om assistance mv. mellem politikredse. Efter disse regler har Rigspolitichefen bl.a. til opgave at lede en aktionsstyrke (særlige opgaver som f.eks. ved gidseltagning), føre tilsyn med politihundtjenesten samt være det centrale forbindelsesled mellem politiet og andre myndigheder, f.eks. forsvaret og det civile beredskab.

Derudover har Justitsministeriet på enkelte særlige konkrete områder tillagt Rigspolitichefen kompetence. Det gælder f.eks. en særlig styregruppe med henblik på at styrke koordineringen af den politimæssige indsats mod grænseoverskridende, organiseret kriminalitet, herunder rockerkriminalitet.

Rigspolitichefens væsentligste beføjelser ligger således på det administrative område. I medfør af retsplejeloven har Rigspolitichefen alene adgang til at føre tilsyn med *den almindelige tilrettelæggelse* af arbejdet i politikredse. Heri ligger, at Rigspolitichefen som udgangspunkt alene kan give generelle retningslinier for arbejdets tilrettelæggelse, der er gældende for alle politikredse. Finder Rigspolitichefen, at tjenesten i en konkret politikreds ikke er tilrettelagt på en hensigtsmæssig måde, har Rigspolitichefen ikke formel kompetence til at ændre forholdene. Denne kompetence tilkommer justitsministeren, som imidlertid af både principielle og ressource-mæssige årsager er meget tilbageholdende med at gå ind i den konkrete arbejdstilrettelæggelse i politikredse.

Rigspolitchefen er endvidere personaleforvaltende myndighed for det politiuddannede og kontoruddannede personale i politiet – både lokalt og centralt. Det betyder bl.a., at Rigspolitchefen varetager alle ansættelser, forfremmelser, omflytninger og ansøgte afskedigelser af dette personale. Der er dog en vis adgang til at ansætte kontorpersonele lokalt i kredsene. Rigspolitchefen har endvidere vidtgående beføjelser til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dette personale – i medfør af tjenestemandsløven ligger beføjelsen til uansøgt afskedigelse dog hos justitsministeren. Rigspolitchefen fastsætter i øvrigt personalenormativer for alle politikredse.

Rigspolitchefen administrerer langt hovedparten af politiets lønmidler. Ud af politiets samlede lønsum på ca. 4,9 mia. kr. årligt er kun ca. 180 mio. kr. uddelegeret til politikredse til variable lønde.

Rigspolitchefen varetager den samlede økonomiforvaltning for politiet og udarbejder i den forbindelse bidrag til Justitsministeriet til brug for finanslovsforhandlinger mv. Rigspolitchefen varetager samtidig anlægsopgaverne vedrørende politier og har ansvaret for politiets udrustning og kontorhold, it-systemer og uddannelsessystem. Under Rigspolitiet hører endvidere Politiets Efterretningstjeneste og en udlændingeafdeling.

Med lønadministrationen og den øvrige økonomi- og materielforvaltning disponerer Rigspolitchefen i dag over ca. 93 pct. af politiets samlede ressourcer. I administrativ henseende er politiet således – uanset den i princippet udstrakte decentrale struktur med 54 kredse – en stærkt centraliseret myndighed, hvor den enkelte politimesters ledelsesrum er særdeles begrænset.

Det bemærkes, at Rigspolitchefen som led i udmøntningen af flerårsaftalen for 2004-2006 har taget en række nye styringsredskaber i brug, herunder f.eks. konkrete udmøntningsplaner for politikredsenes opfyldelse af målene i flerårsaftalen.

Politimestrene

Politimesteren har den selvstændige ledelse af kredsens politi og ansvaret for varetagelsen af de opgaver, der påhviler politiet. Sideløbende med ledelsen af det lokale politi er politimesteren også leder af den lokale anklagemyndighed og refererer i den egenskab til den regionale statsadvokat og Rigsadvokaten, se kapitel 6 om anklagemyndigheden.

I medfør af retsplejelovens § 114 er politimesteren – under ansvar over for justitsministeren – tillagt høj grad af selvstændighed ved løsningen af politiopgaverne i den pågældende kreds.

Hvor politimestrene er pålagt det fulde faglige ansvar, er de omvendt tillagt meget begrænsede ledelsesmæssige beføjelser i forhold til budget, økonomi og personale. Som beskrevet ovenfor, ligger de økonomiske og personalemæssige kompetencer således hos Rigspolitchefen og – for det juridiske personales vedkommende – i Justitsministeriet.

Politikredse er kendetegnet ved, at det politiuddannede personale er opdelt i henholdsvis ordenspolitiet (uniformeret politi) og kriminalpolitiet. Under politimesteren er der derfor tale om to-strengt ledelse af politiet, hvor (chef)polititiinspektøren er leder af ordenspolitiet, mens (chef)kriminalinspektøren er leder af kriminalpolitiet. Under politimesteren er der endvidere en vicepolitimester, der typisk er den daglige leder af den lokale anklagemyndighed, samt en kontorleder. Der henvises i øvrigt til kapitel 8, side 170-171, hvor det anbefales, at opdelingen i ordens- og kriminalpoliti ophæves, og at den fremtidige interne organisering af politikredse tager udgangspunkt i opgaverne i stedet for i personalekategorier.

Politiregionerne

På det ordenspolitimæssige område er der oprettet syv politiregioner med i gennemsnit otte til ni politikredse, jf. figur 3. I hver region er én politimester udpeget som regionspolitileder.

Figur 3. Politiregionerne

Fordeling af de 7 politiregioner:

- *Region 1* (Løgstør og Ålborg politikredse, Hobro politikreds med undtagelse af Ålestrup Kommune, Frederikshavn og Hjørring politikredse)
- *Region 2* (Herning, Ringkøbing, Holstebro, Århus, Odder, Silkeborg, Randers, Grenå, Viborg, Skive og Thisted politikredse samt Ålestrup kommune af Hobro Politikreds)
- *Region 3* (Sønderborg, Gråsten, Tønder, Haderslev, Ribe, Esbjerg, Varde, Fredericia, Kolding, Vejle og Horsens politikredse)
- *Region 4* (Odense, Svendborg, Nyborg, Assens og Middelfart politikredse)
- *Region 5* (Holbæk, Kalundborg, Ringsted, Slagelse, Næstved, Vordingborg, Nykøbing Falster og Nakskov politikredse samt Rønnede, Fakse og Stevn's kommuner af Køge politikreds)
- *Region 6* (København, Frederiksberg, Gentofte, Lyngby, Gladsaxe, Hvidovre, Glostrup, Tårnby, Helsingør, Hillerød, Frederikssund og Roskilde politikredse samt Køge, Skovbo og Vallø kommuner af Køge politikreds)
- *Region 7* (Bornholms politikreds)

Politiregionerne blev oprindeligt oprettet navnlig med henblik på at løse ordensmæssige opgaver i krig og krisesituationer. Gennem årene har politiregionerne imidlertid fået en udvidet rolle i form af almindelig assistance til løsning af de opgaver, de enkelte politikredse ikke kan løse alene, jf. bl.a. afsnit 2.2.1. og 2.2.4. om de nuværende politikredses manglende bæredygtighed.

De enkelte politikredse kan – efter anmodning – hente bistand fra regionen til større og mere vanskelige opgaver. Det er i sådanne tilfælde fortsat den lokale politimester i den kreds, der assisteres, som har ansvaret for opgaven og leder den modtagne assistencestyrke. De syv regionspolitiledere kan således ikke omgøre de lokale politimestres beslutninger vedrørende den konkrete opgave eller i øvrigt blande sig i arbejdstilrettelæggelsen.

Hvis flere kredse i politiregionen er eller må forventes at blive berørt, kan den pågældende regionspolitiledere dog bestemme, at der er tale om en regionsopgave, som regionspolitilederen har ansvaret for. Regionspolitilederen kan også anmode om bistand fra Rigspolitiet.

På det efterforskningsmæssige område er der ikke oprettet politiregioner. Her hviler al assistance fra kriminalpolitiet i andre kredse på en række mere eller mindre formaliserede aftaler

mellem politimestrene i de forskellige dele af landet. Også på det efterforskningsmæssige område er det den lokale politimester, der har ansvaret for opgaven og leder det personale, der måtte være kommet til assistance fra en anden politikreds.



Lokalnævnene

I hver politikreds er der oprettet et lokalnævn med repræsentanter fra politiet og kommunerne i kredsen. Lokalnævnet er i første række et formaliseret kontakt- og dialogforum mellem kommunerne og politiet, som skal sikre en lokal forankring af politiets arbejde. Nævnet kan *henstille* til politimesteren, at politiet i en periode skal lægge særlig vægt på løsningen af bestemte politiopgaver i kredsen.

Lokalnævnet har ikke kompetence til f.eks. at fastsætte retningslinier mv. for politiets virke, da politimesteren som nævnt har det selvstændige faglige ansvar for opgaveløsningen. I praksis er der stor forskel på lokalnævnenes rolle i de enkelte politikredse. På grundlag af besøg i otte politikredse samt en spørgeskemaundersøgelse i alle politikredse konkluderer KPMG i sin analyse af dansk politi, at i mange kredse vurderes lokalnævnenes reelle indflydelse at være relativt begrænset.

Koordineringen og dialogen mellem politiet og kommunerne sker således i vidt omfang ved mere uformelle kontakter mellem de centrale aktører, ligesom der i de senere år er oprettet forskellige formaliserede tværgående udvalg mv. – f.eks. i forbindelse med bekæmpelse af rockerkriminalitet, hvor der bl.a. er iværksat en særlig koordineret indsats for at opklare socialbedrageri og skattesvig begået af personer med tilknytning til rockermiljøet. I den forbindelse skal ligeledes nævnes det klassiske SSP-samarbejde mellem skole, socialforvaltning og politi, ligesom der også er et fast samarbejde mellem politiet og kommunerne på bevillings-

området, jf. i øvrigt afsnit 2.2.9., side 138, om politiets grænseflade til kommunerne.

2.1.3. Konsensuskultur

Som beskrevet ovenfor i afsnit 2.1.1. og 2.1.2., er politiets ledelse i dag underlagt en utidssvarende formel ledelsesstruktur med spredte kompetenceforhold og manglende symmetri mellem ansvar og kompetence. I praksis søges den uhensigtsmæssige struktur afhjulpet gennem udøvelse af uformel autoritet og såkaldt "dialogbaseret ledelse".

"Dialogbaseret ledelse"

Det fremgår af Justitsministeriets effektiviseringsstrategi, at det tilstræbes, at der er en høj grad af dialogbaseret ledelse på ministeriets område.

En dialogbaseret ledelsesstil bygger i høj grad på værdier, samarbejde og motivation. Modsætningen til dialogbaseret ledelse er en kontrolbaseret ledelsesstil, hvor lederen i høj grad benytter sig af regler, overvågning og ordrer. Kun de færreste organisationer er enten fuldstændigt "kontrolbaserede" eller "dialogbaserede", oftest findes elementer af begge måder at lede på.

Ifølge Justitsministeriets effektiviseringsstrategi, tilstræbes det at give underliggende institutioner og enheder en betydelig frihed vedrørende opgaveløsningen, og der tilstræbes tilsvarende en omfattende uddelegering af ansvaret, hvilket indebærer, at der bør være særlig fokus på evalueringerne af resultaterne, så det bliver muligt for ledelsen at påtage sig det ledelsesmæssige ansvar for udviklingen og i den forbindelse gennemføre de nødvendige tiltag, hvis udviklingen ikke er tilfredsstillende.

Den dialogbaserede ledelse ligger naturligt i forlængelse af den stærke faglige kultur på Justitsministeriets område, men empiriske undersøgelser har også vist, at private virksomheder med en dialogbaseret ledelsesstil tilsyneladende er mere effektive end virksomheder med en kontrolbaseret ledelsesstil (jf. bl.a. Ledernes Hovedorganisations analyse af ledelsesstil på www.lederne.dk/pdf/Analyser/Ledelsesstil.pdf).

En dialogbaseret ledelsesstil ændrer dog ikke på, at ledelsesansvar og beslutningskompetence bør være klart defineret og sammenhængende. I en organisation med dialogbaseret ledelse er det således fortsat lederne, der træffer beslutningerne, men det sker i dialog og samarbejde med medarbejderne og/eller de underliggende institutioner.

I dansk politi er beslutningerne baseret på dialog, men på en række områder er ledelsesansvar og kompetence adskilt. Eksempelvis er Rigspolitichefen ansvarlig for opfyldelsen af politiets flerårs-aftale, men på en række områder er Rigspolitichefen og politimestrene ledelsesmæssigt sidestillede. Enhver form for styring på disse områder må altså baseres på dialog, da andre autoriteter end de formelle er en forudsætning for at tilvejebringe formelle beslutninger. Denne adskillelse af ledelsesansvar og ledelseskompetence indebærer, at politiet ikke anvender dialogbaseret ledelse i dets egentlige forstand, men en ledelse der nærmere kan betegnes som konsensusbaseret styring.

Ved siden af den dialogbaserede ledelsesform i politiet ses der imidlertid en vis konsensuskultur – især på lokalt niveau – dvs. hvor det bliver et praktisk vilkår, at aktørerne kan acceptere de ledelsesmæssige beslutninger. En sådan konsensuskultur er for så vidt en naturlig bivirkning ved en dårlig formel ledelsesstruktur. Manglerne ved politiets nuværende ledelsesstruktur kan således gøre det vanskeligt at udøve den ledelsesmæssige gennemslagskraft, der er nødvendig for at forhindre, at sådanne tendenser udvikler sig til beslutningsprocedurer, hvor gennemførelsen af ledelsesmæssige beslutninger i praksis kan udsættes eller blokeres af uenighed.

En sådan konsensuskultur vil ofte afspejle sig i udbredt mødeaktivitet med mange involverede aktører, herunder personaleorganisationer. Det bemærkes i den forbindelse, at i den spørgeskemaundersøgelse, Visionsudvalget har ladet gennemføre blandt alle ledere i dansk politi (ledelsesbarometeret i politiet, jf. kapitel 7), har lederne selv oplyst, at de i gennemsnit bruger en fjerdedel af deres arbejdstid på interne møder og samtaler med medarbejdere, kollegaer og overordnede.

Ud fra en generel betragtning er det naturligvis positivt, at der blandt medarbejderne skabes en forståelse for – og opbakning til – en organisations målsætninger. Ud fra denne synsvinkel er bestræbelser på at opnå enighed således af værdi for organisationen. En konsensuskultur indebærer imidlertid betydelig risiko for, at ledelse og ansvar varetages af mange – og dermed ingen – samt at der anvendes uforholdsmæssigt mange ressourcer på dialog med henblik på at skabe konsensus, hvilket modvirker en dynamisk udvikling, herunder effektiv mål- og resultatstyring.

2.1.4. Ansvar og kompetence må følges ad

Som det ses af beskrivelsen af de nuværende ledelsesrelationer, refererer landets 54 politimestre ikke til én overordnet myndighed. Der kendes ikke eksempler fra andre offentlige myndigheder på tilsvarende "flerstrengede" ledelsesstrukturer.

KPMG om gennemgående synspunkter ved ca. 330 interview i politiet

- Organisationen opfattes tung, og udvikling sker kun langsomt i forhold til det omgivende samfund.
- Værdien af samarbejdet mellem enheder i Rigspolitiet og politikredsene varierer meget og afhænger af, om der søges samarbejde.
- Det er vanskeligt at gennemføre landsdækkende indsatser som følge af politikredsenes egne forhåndsprioriteringer, f.eks. ved landsdækkende færdselskontroller.
- Politimestre kan i et vist omfang køre solo-løb, og politikredse kan levere utilfredsstillende resultater, uden der i praksis gribes ind.

KPMG: "Dansk politi – strukturanalyse", 30. november 2004, s. 16.

Problemerne ved den nuværende ordning kan opsummeres til følgende:

- Det er ikke muligt at lede en moderne organisation på grundlag af politiets formelle ledelsesstruktur. I praksis er det derfor nødvendigt for politiets ledelse at afhjælpe manglerne ved strukturen med uformel autoritet og dialog. Der er således ikke overensstemmelse mellem den formelle ledelsesstruktur og de reelle ledelsesforhold.
- Den problematiske ledelsesstruktur indebærer risici for en konsensuskultur, der er ressourcekrævende og vanskeligt forenelig med dynamisk udvikling og effektiv mål- og resultatstyring.
- Der sker kun i meget begrænset omfang en indholdsmæssig "koncernstyring" i forhold til politikredsene.
- Der savnes både centralt og lokalt den ressourcemæssige fleksibilitet – herunder mulighed for løbende omallokering – som er nødvendig for en rationel ressourceudnyttelse.

- Der er gennem årene sket "knopskydninger" med centrale støttefunktioner på forskellige konkrete opgaveområder, f.eks. kriminalteknik, rejsehold og færdsel. Disse støttefunktioner er i vidt omfang *tilbud* til politikredse, som kredse ikke kan pålægges at bruge. På visse områder er støttefunktionerne fordelt på regionale afdelinger, hvis antal varierer betydeligt, hvilket yderligere bidrager til at gøre ordningen uigennemskuelig.
- Politimestrene refererer ikke direkte til én overordnet chef.
- Politimestrene har det selvstændige ansvar i forhold til opgavevaretagelsen i kredse. De savner imidlertid helt sædvanlige ledelsesmæssige beføjelser i forhold til økonomi og personale. Samtidig er politikredse for små til at være fagligt bæredygtige. Politimestrenes selvstændighed er således på en række områder i realiteten illusorisk. Endvidere kan de manglende ledelsesmæssige beføjelser bruges til at fralægge sig ansvar.
- Det er vanskeligt at sikre ensartet kvalitet i polititbetjeningen i hele landet. Justitsministeriet kan af principielle og ressourcemæssige grunde ikke forventes at gribe ind i politimestrenes konkrete tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, og samtidig har Rigspolitichefen meget begrænsede beføjelser i forhold til det operative arbejde i kredse.
- Ledelsesstrukturen er ikke egnet til at sikre, at der gribes ind over for dårlig opgavevaretagelse i politikredse.

Det er på den baggrund Visionsudvalgets opfattelse, at en ny klar og entydig ledelsesstruktur vil medføre en markant styrkelse af dansk politi. En ledelsesreform vil således sikre et mere moderne og effektivt politi. Nedenfor beskrives udvalgets forslag til en sådan ledelsesstruktur, som kendes fra resten af staten, og som er i overensstemmelse med de almindelige principper for en hensigtsmæssig ledelsesstruktur.

2.1.5. Ny ledelsesstruktur

Som nævnt finder Visionsudvalget det helt nødvendigt, at der gennemføres en reform af politiets overordnede ledelsesstruktur, uafhængigt af om og i hvilket omfang der gennemføres en reform af politikredsinddelingen. Uanset hvilke andre tiltag, der måtte blive taget på politiets område, vil betydelige forbedringer af politiets effektivitet og kvalitet også kræve grundlæggende ændringer i ledelsesstrukturen.

En ledelsesreform skal skabe et reelt enhedspoliti. Hvor politiet i dag består af 54 selvstændige og meget uensartede enheder med Rigspolitichefen som administrator, vil en ny enstrengt ledelsesstruktur skabe et ensartet politi med udstrakte decentrale kompetencer i politikredse og ledelsesmæssig forankring hos Rigspolitichefen.

Ledelsesreformen skal sikre den samlede overordnede styring af politiet, som er nødvendig for at fastsætte og følge op på målene og kravene til dansk politi samt garantere en ensartet polititbetjening i hele landet. Samtidig skal ledelsesreformen sikre den reelle decentrale beslutningskompetence, som er nødvendig for, at målene og kravene til politiet kan opfyldes lokalt i hele landet – og dermed for at borgerne får det bedst mulige politi inden for de givne rammer.

Visionsudvalgets model for en ny ledelsesstruktur i politiet beskrives i det følgende.

Det foreslås, at lederne af de nye politikredse får titel af *politidirektør*³.

³ Af historiske årsager har lederen af Københavns Politis titel af *politidirektør*, mens lederne af resten af landets politikredse har titel af *politimester*.

Rigspolitchefen

Justitsministerens nuværende formelle ledelseskompeterencer i forhold til politimestrene skal overføres til Rigspolitchefen. Rigspolitchefen skal således have det overordnede faglige, økonomiske og forvaltningsmæssige ansvar for politiet, herunder for at politiet

- udfører de opgaver, politiet er pålagt,
- indfrier de politiske mål og krav, som fastlægges i politiets flerårsaftale mv., og
- forvaltes retmæssigt og økonomisk forsvarligt.

Rigspolitchefen skal – ligesom i Norge og Sverige – ansættes på åremål med mulighed for forlængelse, og der skal – ligesom i dag – udarbejdes en resultatkontrakt med bl.a. resultatmål fra politiets flerårsaftale (outputmål).

I forhold til det operative politiarbejde forudsættes det, at der i de nye store politikredse etableres en udstrakt grad af selvstændighed i forhold til politikredsenes daglige arbejdstilrettelæggelse. Der skal dog være klageadgang til Rigspolitchefen, ligesom Rigspolitchefen skal have kompetence til at gribe ind i konkrete sager. Det forudsættes i den forbindelse, at Rigspolitchefen af hensyn til politikredsenes selvstændighed udviser tilbageholdenhed med at gribe ind i kredsenes behandling af konkrete sager.

Rigspolitchefen skal således i første række fastlægge de overordnede mål for kredsenes arbejde – bl.a. i resultatkontrakter – og sikre den overordnede koordinering og prioritering, som er en forudsætning for et ensartet fagligt niveau og en ensartet politibetjening i hele landet. Rigspolitchefen skal endvidere varetage den overordnede metodeudvikling og uddannelse, som er en forudsætning for et moderne analytisk og problemorienteret politi.

I tilknytning til de overordnede opgaver på det operative område skal Rigspolitchefen fortsat varetage en række specialiserede opgaver og støttefunktioner, der forudsætter tilstedeværelse af helt særlige specialkompetencer og en rutine og ekspertise, som ikke kan oparbejdes og vedligeholdes i alle politikredse – f.eks. særlige kriminaltekniske metoder. Sådanne centralt forankrede enheder kan placeres i forskellige regionale enheder, som er underlagt Rigspolitchefen.

Rigspolitchefen skal have ansvar for de fælles servicefunktioner inden for personaleadministration, økonomiadministration, it og data (herunder analyse, statistik mv.). Rigspolitchefens opgaver på dette område skal generelt være at understøtte kredsen med service og fastlægge fælles standarder og retningslinier.

I forhold til personaleforvaltningen skal Rigspolitchefen naturligvis have ansvaret for ansættelse mv. af Rigspolitiets personale. Det omfatter også eleverne på Politiskolen, der i dag oppebærer løn som ansatte i Rigspolitiet og ikke SU, jf. kapitel 8, side 176.

Grundlæggende ledelsesprincipper fører til, at det principielt set bør være Rigspolitchefen, der som politiets øverste leder udpeger de lokale politidirektører. Politidirektørerne bliver imidlertid ikke blot ledere af det lokale politi, men også af den lokale anklagemyndighed, jf. nedenfor i kapitel 6. De samme principielle hensyn fører således til, at denne indstillingskompetence må deles med anklagemyndighedens øverste leder, Rigsadvokaten.

Rigspolitchefen skal i øvrigt varetage det overordnede ansvar for bl.a. fastlæggelse af generelle politikker for personaleadministration samt vedligeholdelse af det centrale personaleadministrative system og det centrale lønsystem.

Det må således være det principielle udgangspunkt, at den enkelte politidirektør selv har ansvaret for politikredsenes personale, herunder for ansættelse af kredsen medarbejdere, jf.

nedenfor side 112. Det overordnede hensyn til at sikre et ledelsesmæssigt helhedsperspektiv i dansk politi gør det dog nødvendigt også at sikre en central koordination ved udnævnelsen af politiets ledere på et vist højere niveau. For så vidt angår anklagemyndighedens personale henvises til kapitel 6, side 146 og 149. Der skal udarbejdes en konkret model, som tager højde for de nævnte overordnede principper mv.

I forhold til økonomi- og materielforvaltningen skal Rigspolitichefen styre den centrale allokering af bevillingerne i de enkelte politikredse. Tildelingen af bevillingerne til de enkelte politikredse kan baseres på *nøgletal* vedrørende befolkningsunderlag, geografi, særlige opgaver, kriminalitetsmønstre mv., der tillige kan korrigeres for graden af politikredsenes opfyldelse af aftalte outputmål.

Rigspolitichefen skal endvidere fortsat have visse opgaver i forhold til rammeaftaler vedrørende indkøb, udvikling af regler og standarder for materiel og udstyr, fælles styring af økonomisystemer via NavisionStat mv.

Rigspolitiet skal også fortsat være knudepunktet for politiets fælles "infrastruktur" – herunder varetage systemudvikling, drift og vedligeholdelse af de centrale datasystemer og kommunikationssystemer, jf. i øvrigt kapitel 9.

Bygningsadministrationen bør – ligesom det er sket på domstolenes område – overgå til Slots- og Ejendomsstyrelsen, som varetager denne opgave i staten. Efter en overgang til den statslige huslejeordning vil politiet fremover kunne trække på et landsdækkende servicenet og løbende kunne op- eller nedskalere antallet af kvadratmeter. Dette vil bl.a. være hensigtsmæssigt i forbindelse med en reform af politikredsinddelingen, jf. kapitel 10, side 201.

Efter ledelsesreformen og en – ligeledes nødvendig – reform af politikredsinddelingen, vil Rigspolitiet blive en slankere organisation end i dag.

Norge

Det overordnede politiske ansvar for politiet ligger hos justitsministeren. Det faglige og administrative ansvar er delegeret til Politidirektøren, som varetager den såkaldte "etsledelse" i forhold til de 27 politidistrikter.

Direktøren for Politidirektoratet udnævnes af Statsrådet efter indstilling fra justitsministeren. Politidirektøren er åremålsansat og kan afskediges i kontraktperioden.

KPMG: "Politiet i Sverige, Norge og England/Wales", 11. november 2004, s. 30 ff.

Sverige

Det overordnede politiske ansvar for politiet ligger hos justitsministeren. Det faglige og administrative ansvar er delegeret til Rikspolischefen, som varetager den overordnede styring af de 21 selvstændige politimyndigheder.

Rikspolischefen udpeges af regeringen og åremålsansættes med mulighed for forlængelse.

KPMG: "Politiet i Sverige, Norge og England/Wales", 11. november 2004, s. 7 ff.

Politidirektørerne

Politidirektørerne for de enkelte politikredse skal have ansvaret for tilrettelæggelsen af politiets operative arbejde inden for vedkommende kreds. De skal endvidere indgå i den overordnede ledelse af politiet som medlemmer af politiets "koncernledelse". Skal denne ledelsesgruppe kunne fungere effektivt, forudsætter det, at antallet af politidirektører bliver højest 10-12.

Politidirektørerne skal – ligesom i Norge og Sverige – ansættes på åremål med mulighed for forlængelse. Som det allerede er forudsat i politiets flerårsaftale for 2004-2006, skal politidirektørerne endvidere indgå resultatkontrakter med Rigspolitichefen.

Politidirektøren skal således være ansvarlig for kredsens performance og indfrielse af de konkrete mål og resultater – bl.a. fra politiets flerårsaftale – som fastsættes i resultatkontrakten for den enkelte politikreds. Politidirektøren skal samtidig være ansvarlig for opfølgningen på konkrete direktiver og generelle retningslinier fra Rigspolitechefen, f.eks. om visse særligt prioriterede indsatsområder mv.

Beføjelserne i forhold til politikredsenes budget, personale mv. skal i videst muligt omfang overføres fra Rigspolitechefen til de ansvarlige politidirektører. Der vil herved – på begge niveauer – blive skabt symmetri mellem fagligt ansvar og ledelsesmæssige kompetencer.

I forhold til personaleforvaltningen følger det umiddelbart af almindelige ledelsesmæssige principper, at politidirektøren som politikredsen (lokale) øverste chef bør have de personalemæssige kompetencer i forhold til alle medarbejderne i kredsen. Som nævnt ovenfor, jf. side 110-111, skal der findes en model, der tager højde for det overordnede hensyn til at sikre et ledelsesmæssigt helhedsperspektiv i dansk politi samt de særlige spørgsmål i forhold til anklagemyndigheden, jf. kapitel 6.

Politidirektøren bør have adgang til at sammensætte politikredsenes kompetencer på den måde, der findes mest hensigtsmæssig. Politikredsen vil dermed kunne bemandes med de personalegrupper, der behøves for at kunne løfte kredsens opgaver bedst muligt. Dette vil bl.a. give bedre muligheder end i dag for at sikre nødvendige specialkompetencer i kredsen i form af f.eks. it-specialister, revisorer eller specialuddannede efterforskere. Set i sammenhæng med en kredsreform, jf. nedenfor i afsnit 2.2., vil det betyde, at politikredsen kan løse langt flere opgaver lokalt end i dag. Der sikres med andre ord reel decentralisering.

Ved udviklingen af en model for overførslen af personaleforvaltningen til politidirektørerne må der samtidig gøres op med de centralt fastsatte personalenormativer, som i dag begrænser politimestrenes indflydelse på omfanget og sammensætningen af det personale, de er chefer for. Modellen bør således sikre, at den enkelte politidirektør – inden for de givne bevillingsmæssige rammer – kan bestemme sammensætningen og størrelsen af de enkelte personalegrupper. Modellen bør samtidig sikre de fremtidige politidirektører bedre muligheder end i dag for at anvende sædvanlige ledelsesinstrumenter i form af efter- og videreuddannelse, tillæg mv. Dermed vil politidirektørerne få bedre muligheder for at skabe sådanne incitamentsstrukturer, som er væsentlige ledelsesmæssige redskaber til at sikre bedst mulig effektivitet og kvalitet, jf. kapitel 8.

I forhold til økonomi- og materielforvaltningen skal politidirektøren – som ved andre offentlige myndigheder – have uddelegeret et selvstændigt økonomistyringsansvar i forhold til den bevilling, der tildeles fra Rigspolitechefen, jf. ovenfor side 111. Politidirektøren skal være ansvarlig for prioritering og disponering af bevillingen – herunder for at prioritere ressourcerne i overensstemmelse med de målsætninger, der indgår i resultatkontrakten med Rigspolitechefen eller er fastsat politisk, f.eks. i flerårsaftalen.

Norge

Politimesteren modtager årligt en samlet driftsbevilling for politidistriktet til dækning af løn, lokaler, materiel og andre driftsudgifter. Politimesteren har fuld frihed i henseende til fordelingen af bevillingen på forskellige produktionsfaktorer.

Politimestrene udnævnes af Statsrådet efter indstilling af justitsministeren samt udtalelse fra Politidirektøren. Fra 2001 ansættes alle nye politimestre på åremål.

Politimesteren har ansættelseskompetencen i forhold til alt personalet i politidistriktet bortset fra vicepolitimesteren, der udnævnes af Statsrådet.

2.1.6. Styring på "output" i stedet for "input"

I den politiske debat og de tidligere flerårstaler for politiet har der været betydelig tendens til at fokusere mere på "input" til politiet i form af produktionsfaktorer end på "output" i form af målbare resultater af politiets virksomhed. Denne tendens har navnlig givet sig udslag i meget konkrete mål i form af dels det såkaldte styrketal – dvs. antallet af *politiuddannede* årsværk i politiet – dels den såkaldte udetid.

Sverige

Länspolismestern modtager en samlet bevilgning, som dækker udgifterne i det pågældende finansår. Inden for de rammer som fastsættes af regeringens mål- og resultatkrav og Rikspolisstyrelsens planlægningsforudsætninger, kan politimyndighederne gennem politibestyrrelserne frit disponere over de bevilgede midler.

Länspolismestrene udnævnes af regeringen efter Rikspolischefens henholdsvis indstilling (i de tre personale- og bevillingsmæssigt største politimyndigheder) eller forslag (i de øvrige 18 politimyndigheder). Länspolismestrene ansættes på åremål.

Det er Rikspolischefen, der har ansættelseskompetencen for så vidt angår de lokale politimyndigheders vicelänspolismestre, inspektører og viceinspektører. De lokale politibestyrrelser har høringsret. Alle disse chefer er åremålsansat i en periode på seks eller tre år, som kan forlænges. Ved udløbet af perioden står de til Rikspolisstyrelsens disposition.

Alle andre medarbejdere ansættes lokalt i de enkelte politimyndigheder. Politimyndighederne beslutter selv antallet af disse ansatte og fordelingen på politiuddannede, civil ansatte, ikke-politiuddannede specialister mv.

Justitsministeren

Som beskrevet ovenfor, skal den overordnede ledelse af politiet overføres fra justitsministeren til Rigspolitchefen. Justitsministeren vil dog fortsat være den øverste, politisk ansvarlige for politiet, og politiet vil fortsat indgå i Justitsministeriets koncern.

I de ca. 330 interview KPMG har gennemført som led i analysen af dansk politi, har det da også været et gennemgående ønske, at der i højere grad fastsættes prioriterede resultatmål (købet til service- og effektivitetsindikatorer) frem for mål relateret til ressourceanvendelsen (styrketal, udetid, omfang af nærpolti og lignende).

"Styrketallet"

I den retspolitiske debat fremdrages det såkaldte styrketal ofte som et mål i sig selv. Styrketallet er imidlertid et meget uhensigtsmæssigt mål at stille op for politiet.

For det første hindrer et sådant styrketal reelt politiet i at tilvejebringe specialkompetencer ved ansættelse af personale med anden baggrund end politiuddannelsen. Dette skyldes, at krav om at opretholde det nuværende styrketal binder ca. 77 pct. af politiets bevilling på løn til politiuddannet personale. Hvis politiet skal kunne matche udfordringerne både i dag og fremover, er det imidlertid afgørende, at der på en række områder tilføres nye og specialiserede kompetencer til organisationen, jf. kapitel 8.

For det andet låser et styrketal i realiteten politiets ressourcer i lønmidler, så der er meget begrænset spillerum for at prioritere andre væsentlige *produktionsfaktorer* – det gælder ikke mindst investeringer i ny teknologi og nyt

udstyr mv. – eller andre *løsningsmetoder*, som f.eks. outsourcing af visse opgaver.

Investeringer i ny teknologi mv. vil på en række områder markant forbedre den service og kvalitet, borgerne oplever ved politiets opgavevaretagelse. Samtidig vil sådanne investeringer på en række områder medføre væsentlige effektiviseringer, som kan omsættes i mere og bedre politibetjening end det antal årsværk, et tilsvarende beløb kan "købe" som lønmidler.

Efter Visionsudvalgets opfattelse er det derfor forkert at bruge et statisk styrketal som succesparameter for et moderne politi. Et snævert fokus på styrketallet i sig selv siger således intet om kvaliteten af det politi, der møder borgerne. Tværtimod hindrer et styrketal politiet i løbende at tilpasse indsatsen og kompetencerne fleksibelt til de aktuelle udfordringer og tekniske muligheder.

"Udetid"

Ud fra målsætninger om mere *synligt politi* samt i mangel af bedre outputmål har der i tidligere flerårsaftaler været opstillet konkrete mål for politiets såkaldte udetid – dvs. om tidsanvendelsen udenfor politistationen. Der har f.eks. været opsat mål om 10 pct. øgning af politiets patruljering og om betragtelig øgning af politiets fod- og cykelpatruljering i byerne.

Som beskrevet i kapitel 2 om borgernes krav og forventninger, viser Visionsudvalgets borgerundersøgelse, at borgerne ikke er specielt interesserede i at møde politiet synligt, hvor de færdes i deres hverdag. Afgørende for borgerne er derimod, at politiet sætter flest mulige ressourcer ind på at opklare kriminalitet – og så i øvrigt kommer hurtigt til stede, hvor og når der er et reelt behov for politiets indsats.

Ud over at borgerne ikke efterspørger (symbolsk) udetid fra politiets side, kan et snævert fokus på udetid samtidig have decideret negativ indflydelse på politiets muligheder for at skabe konkrete resultater.

I forbindelse med forebyggelse og efterforskning af forbrydelser vil et intensivt, analytisk arbejde indenfor på stationen ofte være af

afgørende betydning – f.eks. ved søgning i registre, forespørgsler til andre kredse, samarbejde med efterforskningscentre osv.

Omvendt vil udetid, der ikke sker som led i en målrettet, problemorienteret indsats f.eks. i nattelivet eller særligt belastede boligområder, sjældent medføre målbare resultater, jf. ovenfor i afsnit 1.2.

Først i de senere år – og navnlig med politiets flerårsaftale for 2004-2006 – er der kommet fokus på mål- og resultatstyring i forhold til politiet. Som led i udmøntningen af den aktuelle flerårsaftale har Rigspolitiet udviklet Politiets Resultat Evaluerings System (PRES), der blev taget i brug den 1. januar 2005 på grundlag af data registreret i 2004.

Med PRES-modellen – herunder ledelsesinformationssystemet POLIS og tidsregistreringssystemet POLTID – er der skabt det systemmæssige grundlag for at styre politiets indsats og ressourcer efter resultatmål i forhold til outputt af politiets indsats.

Visionsudvalget finder det meget væsentligt at fastholde og styrke denne udvikling i retning af øget mål- og resultatstyring af politiet med fokus på bl.a. responstider, opklaringsprocenter, sagsbehandlingstider og brugertilfredshed.

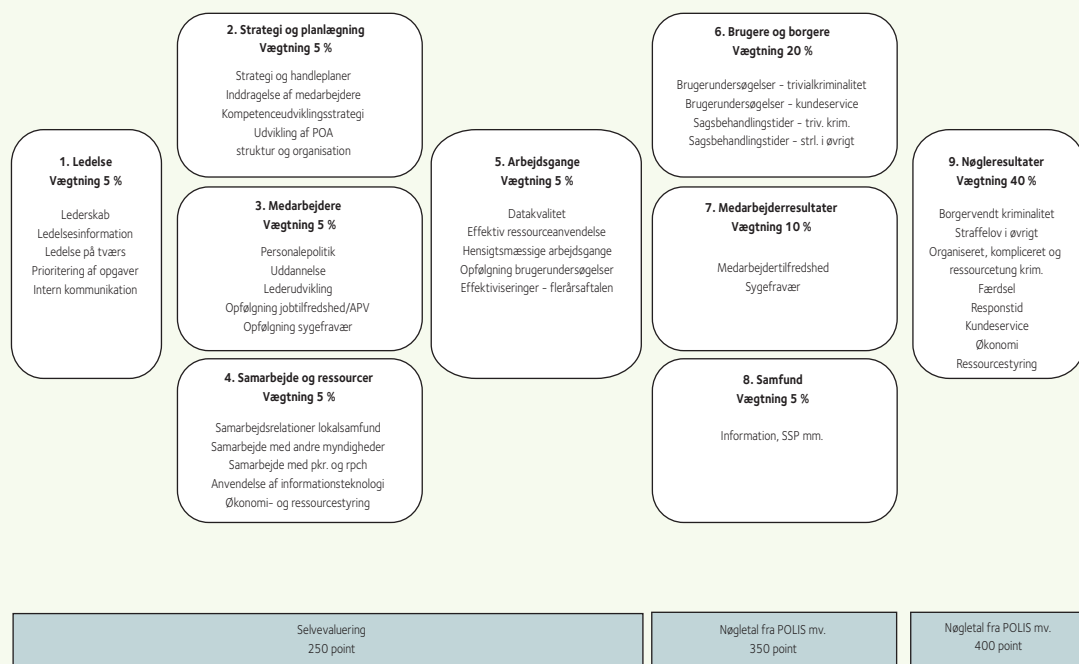
PRES – Politiets Resultat Evaluerings System

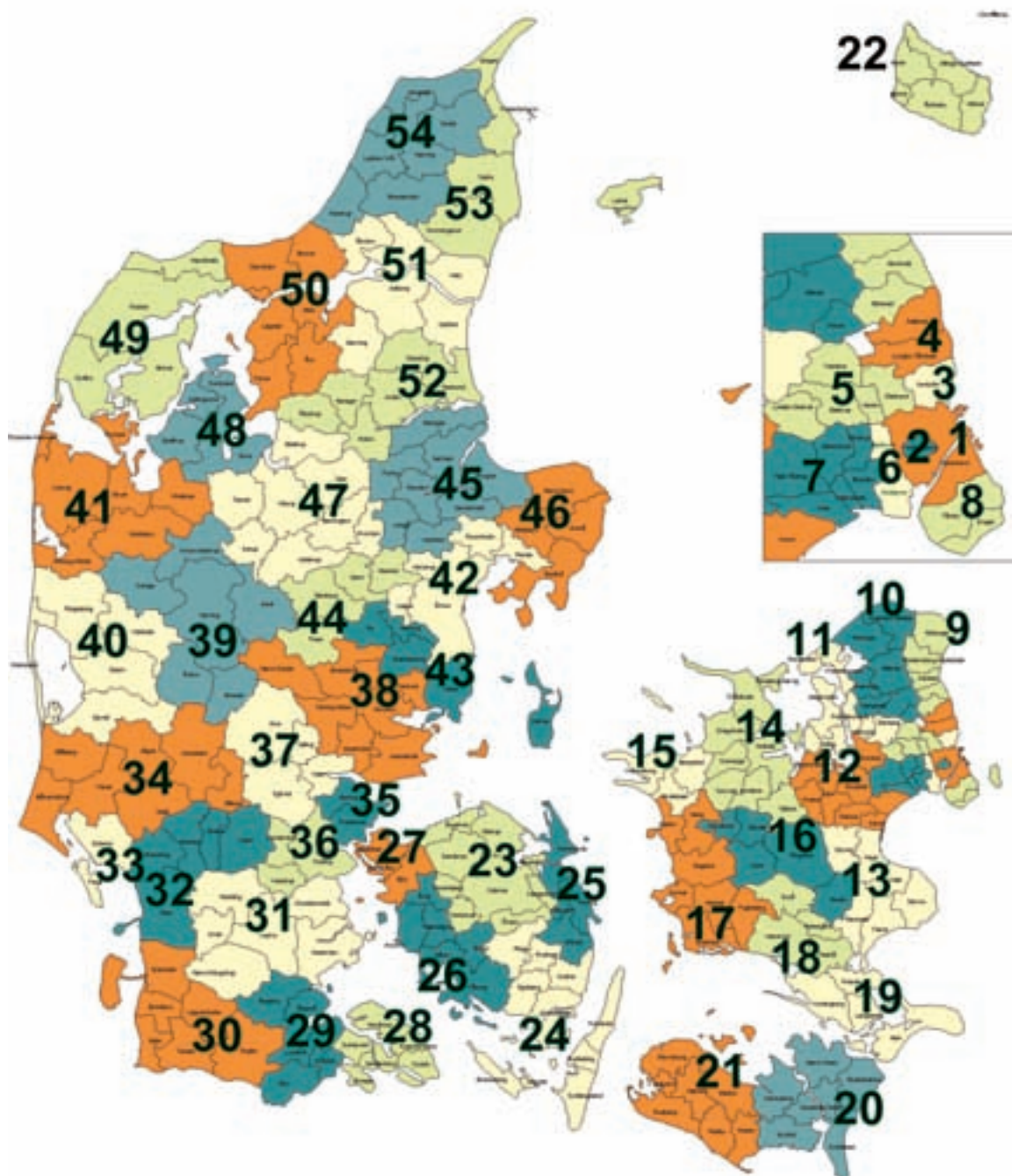
I henhold til politiets flerårsaftale for 2004-2006 skal der opstilles et antal målepunkter, der tilsammen dækker de centrale dele af politiets virksomhed. Der skal samtidig søges opstillet ét (eller enkelte) samlet mål for politiets resultater. Endvidere skal der i henhold til flerårsaftalen udarbejdes en resultatkontrakt for hver politikreds, og endelig skal borgerne kunne få oplysninger om politiets indsats og resultater på internettet og sammenligne udviklingen i de enkelte politikredse.

Med henblik på at udmønte disse krav har politiet udviklet PRES (PolitietResultatEvalueringsSystem). PRES-modellen er udviklet til brug for en samlet evaluering af indsatser og resultater i politikredse. Modellen anvendes til at følge udviklingen i den enkelte kreds, men også til sammenligning på tværs af politikredse.

PRES-modellen er bygget op omkring ni temaer, som har en indbyrdes sammenhæng med hinanden. Under hvert tema er der en række emner, og der skal således i forbindelse med den årlige evaluering af indsatser og resultater opgøres et pointtal. Der kan maksimalt gives 1.000 point i modellen. Heraf kan de 250 point nås på *indsatssiden* (fem temaer), 350 point på de "*bløde*" resultater (tre temaer) og 400 point på *nøglerresultaterne* (ét tema), jf. nedenstående figur. Såvel resultater som point på de fire temaer på resultatsiden opgøres af Rigspolitiet, mens pointgivningen på indsatssiden foretages af den enkelte politikreds i forbindelse med den årlige selvevaluering, som dog er omfattet af et krav om dokumentation, så det efterfølgende er muligt at gennemgå baggrunden for selvevalueringen. Offentliggørelsen af politiets resultater på internettet vil tage udgangspunkt i nøglerresultaterne, som det bliver muligt at sammenligne over tid og på tværs af politikredse.

Rigspolitiets afdelinger skal også anvende modellen, men særligt på resultatområderne vil der ske den nødvendige tilpasning af modellen til den enkelte afdelings særlige opgaver.





2.2. Bæredygtige enheder

2.2.1. Reel decentralisering

Danmark har siden 1973 været inddelt i 54 politikredse. Der er tale om 54 meget uensartede enheder, som varierer betydeligt både hvad angår indbyggertal, personaletal, kriminalitetsbelastning og areal.

Det er Visionsudvalgets opfattelse, at hovedparten af politikredse i dag er for små til at løfte alle de opgaver, som politiet bør kunne klare lokalt. De små politikredse har således ikke den nødvendige faglige og ressourcemæssige bæredygtighed til at sikre, at alle politiets opgaver løses optimalt. Mange kredse kan ikke på egen hånd løse mere komplicerede eller omfattende sager. De mindste kredse kan kun lige akkurat håndtere de mere rutineprægede opgaver. Mange kredse må hente assistance fra andre kredse eller fra Rigspolitiet, når der opstår situationer, som ligger ud over det mere dagligdags. Politikredsenes behov for assistance ude fra har bl.a. gjort det nødvendigt at etablere et ekstra regionalt mellemlag i form af syv politiregioner, jf. ovenfor i afsnit 2.1.2., side 105.

Med den over 30 år gamle opdeling i mange små politikredse er kredsenes således i dag for små til at sikre en høj faglig kvalitet og rationel ressourceudnyttelse – jf. også kapitel 10 om KPMG's skøn over frigørelsespotentialet ved ressourcer, der er bundet til bl.a. administration og ledelse i de små kredse.

Med den nuværende politikredsinddeling får borgerne derfor en dårligere politibetjening, end det ville kunne sikres under nye rammer, som matcher udfordringerne i dag og i årene fremover. Dertil kommer, at de meget uhomogene kredse medfører, at politibetjeningen rundt om i landet er uensartet. KPMG har fundet, at der er meget betydelige forskelle i politikredsenes resultater med hensyn til opklaringsprocenter, sagsbehandlingstider og produktivitet.

Kvaliteten af den ydelse, borgerne kan forvente fra politiet – f.eks. i forhold til responstid og opklaringsprocenter – varierer således meget

afhængigt af, hvilken politikreds man tilfældigvis bor i. Visionsudvalget finder dette problematisk for retssikkerheden.

Udvalget anser den nuværende politikredsinddeling for en afgørende barriere for, at dansk politis potentiale kan udnyttes fuldt ud – og at borgerne kan tilbydes den bedst mulige politibetjening. Det er derfor påtrængende, at politikredsinddelingen moderniseres med større og ensartede bæredygtige enheder. En kredsreform er et nødvendigt – om end ikke tilstrækkeligt – led i en sammenhængende politireform. Den kredsreform, udvalget foreslår nedenfor, må således gå hånd i hånd med den ledelsesreform, udvalget foreslår ovenfor i afsnit 2.1.

Tanken om større politikredse er tidligere blevet mødt med bekymring i forhold til, om det vil betyde øget centralisering og større afstand til borgerne.

Efter Visionsudvalgets opfattelse forholder det sig imidlertid modsat: Opretholdes den nuværende politikredsinddeling, vil der i årene fremover helt uomgængeligt ske en tiltagende centralisering i politiet. I takt med at fremtidens udfordringer øger kravene til politiet, vil det således blive nødvendigt at løfte flere og flere opgaver ud af politikredsenes. Meget formentlig vil en fastfrysning af de små kredse kunne betyde, at Danmark ad åre reelt får karakter af én politikreds med 54 underdistrikter, som for manges vedkommende er reduceret til at håndtere de mest enkle ordensopgaver og trivialkriminalitet.

For en umiddelbar betragtning kan et politi med mange små kredse måske forekomme tæt på borgerne. Men hvis disse kredse ikke er fagligt og ressourcemæssigt bæredygtige – og derfor ikke kan løse opgaverne lokalt – er denne (tilsyneladende) nærhed uden værdi for borgerne.

Forestillinger om, at jo mindre politikredse jo mere decentral opgaveløsning, er en illusion. Reel decentralisering forudsætter uddelegering af reel beslutningskompetence. Men beslutningskompetence kan i sagens natur kun overlades til enheder, der er kompetente – herunder store nok – til at løfte opgaverne.

Det er i den sammenhæng nærliggende at drage en parallel til de tilsvarende målsætninger om reel decentralisering, som ligger bag kommunalreformen, jf. nedenfor i afsnit 2.2.3.

I den forbindelse skal det også nævnes, at kommunalreformen under alle omstændigheder vil nødvendiggøre ændringer i den nuværende politikredsinddeling. Politikredse har et omfattende samarbejde med kommunerne, bl.a. med hensyn til den fælles indsats på børn og unge-området. På grund af den tætte opgavemæssige grænseflade følger politikredsenes grænser i dag de primærkommunale grænser. Det vil derfor være nødvendigt at ændre poli-

तिकredsenes grænser, så "stregene på landkortet" bliver kongruente med de nye kommunegrænser. Se nærmere i afsnit 2.2.9.

Det skal samtidig bemærkes, at dansk politi i dag er organiseret i betydeligt mindre enheder end politiet i de omliggende lande. Både i Sverige og Norge har man således tidligere gennemført omfattende reformer af politikredsinddelingen med henblik på at skabe bæredygtige enheder. I disse lande er der derfor et betydeligt større befolkningsgrundlag, personaletal og areal pr. politikreds end i Danmark. Det kan til illustration nævnes, at der i Sverige er 21 politikredse (ca. 9 mio. indbyggere), i Norge er 27 politikredse (ca. 4,6 mio. indbyggere) og i England er 43 politikredse (ca. 52 mio. indbyggere).

Politikkommissionen om de nuværende politikredse

- En lang række kredse er ikke i alle døgnets timer i stand til at reagere på to hastende opgaver på samme tid uden at få assistance fra en anden politikreds. Indtræffer der således f.eks. værtshusuroligheder og et færdselsuheld med personskade på samme tid, vil en række af de mindre kredse i dag alene kunne løse begge opgaver ved enten at få hjælp fra en anden kreds eller ved at indkalde yderligere personale. Dette vil ofte forlænge den tid, der går, før politiet kommer til stede, eller før man har fået tilkaldt nok personale til at håndtere opgaven.
- En lang række kredse har i dag problemer med at kunne sikre en effektiv og ensartet retshåndhævelse som følge af ressourcemangel. Det betyder, at selv mindre uforudsete hændelser slår planlægningen i stykker.
- Mangel på personaleressourcer betyder også, at man i visse perioder alene har mandskab til at opretholde det nødvendige beredskab, og at målrettede indsatser og det forebyggende arbejde derfor stilles i bero i perioder med f.eks. ferie, sygdom eller andet fravær.
- Den overvejende del af de nuværende kredse er endvidere ikke i stand til at sikre en tilstrækkelig kompetenceudvikling hos personalet, herunder uddanne folk til specialfunktioner. Det gør sig gældende på en række områder som efterforskning af narkotika- og miljøkriminalitet, økonomisk kriminalitet og EU-svig.
- På samme måde er langt de fleste kredse ikke i stand til at uddanne ransagningshold, observationsgrupper, hundepatruljer (narkohunde) mv.
- Manglen på personaleressourcer og et utilstrækkeligt fagligt miljø i den nuværende struktur betyder, at langt den overvejende del af de nuværende politikredse ikke har den fornødne fleksibilitet og omstillingsevne.
- En lang række kredse er ikke i dag i stand til – sideløbende med de løbende patruljerings-, udryknings- og efterforskningsopgaver – at gennemføre målrettede indsatser, forebyggende arbejde og andet fremadrettet arbejde, såkaldt proaktivt arbejde.
- Mulighederne for at prioritere bestemte områder og frigøre mandskab til en bestemt – uforudset – opgave er meget ringe og ofte ikke til stede.

Politikkommissionens betænkning nr. 1409/2002 om politiets struktur, s. 114.

2.2.2. Borgernes tryghed – lokal tilstedeværelse

Tanken om større politikredse mødes til tider med antagelser om, at det vil svække den lokale forankring, at politiet vil blive fjernet, og at borgernes tryghed vil lide skade.

Visionsudvalget foreslår en omfattende kredsreform som led i en sammenhængende politireform med det ene mål at styrke politiet. Målet er med andre ord at skabe det bedst mulige politi – og dermed større tryghed og retssikkerhed for borgerne. Udvalget er af den opfattelse, at en omfattende kredsreform er et nødvendigt skridt til at sikre et politi med høj kvalitet og rationel ressourceudnyttelse – også i fremtiden. Det skal i den sammenhæng fremhæves, at der som nævnt er markant færre og større politikredse i de lande, vi normalt sammenligner os med.

Den foreslåede kredsreform vil ikke svække politiets nærhed og lokale forankring. Tværtimod vil en øget lokal tilstedeværelse og hurtigere responstid styrke borgernes *reelle tryghed*.

Som beskrevet i afsnit 2.2.1. og 2.2.4., magter mange politikredse ikke i dag at løfte opgaverne på egen hånd. Der er ikke det nødvendige faglige miljø og sagsvolumen ("kritisk masse") i de små kredse, som heller ikke har et tilstrækkeligt beredskabsvolumen. Der er derfor en risiko for, at sådanne små – "pseudo-nære" – politikredse snarere giver falsk end reel tryghed.

Som beskrevet i afsnit 1.1., jf. side 95, er de afgørende mål for fremtidens politi, at borgerne sikres en polititbetjening med hurtig responstid, målrettet og fremsynet forebyggelse af kriminalitet samt professionelt efterforskningsarbejde, der bygger på analyser, specialkompetencer og et tilstrækkeligt sagsvolumen til at sikre den nødvendige ekspertise og rutine. Endvidere skal borgerne opleve en ensartet polititbetjening, uanset hvor de bor i landet, og der skal sikres en større grad af reel decentralisering.

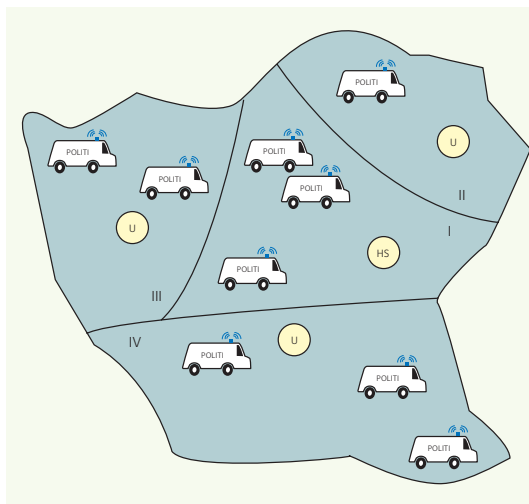
Disse mål kan kun opfyldes, hvis de nuværende 54 politikredse sammenlægges til større, bæredygtige og jævnbyrdige enheder.

Den nærhed fra politiets side, som har betydning for borgerne, bestemmes ikke af bygnings placering, rutinemæssig patruljering eller organisatoriske kredsgrænser, jf. afsnit 1.3., side 99. Det afgørende for betjeningen af borgerne er derimod, at politikredse leverer et tilfredsstillende beredskab samt er i stand til at løse opgaverne på egen hånd med den højst mulige faglige kvalitet. Disse mål stemmer i øvrigt overens med borgernes egne forventninger til politiet, jf. borgerundersøgelsen.

Det anføres ofte som et argument imod større politikredse, at politiet ikke vil kunne nå hurtigt nok ud til yderområderne, hvis der sker noget akut. Dette argument må bygge på den forudsætning, at patruljevognens udgangspunkt er hovedpolitistationen, hvorfra der så skal køres ud til yderområdet. Men i et moderne politiberedskab skal patruljevognene naturligvis opholde sig på gaderne rundt omkring i hele politikredsen, ikke på stationen.

Afgørende for en hurtig responstid – også til de yderligt beliggende områder i en organisatorisk enhed – er således ikke politistationernes placering eller de organisatoriske "streger på landkortet", men at beredskabet er tilrettelagt effektivt og fleksibelt med dækning af hele enhedens geografiske område, jf. figur 4 og nedenfor i afsnit 2.2.5.

Figur 4



X-købing Politikreds er dannet ved sammenlægning af fire tidligere politikredse: En tidligere storbykreds i distrikt (I), som også er hovedstation, et lille landdistrikt mod nord (II) og et større landdistrikt mod syd, som har det største areal. Mod vest er der et tættere befolkede distrikt

De fleste områder kan dækkes inden for responstiden ved enten at være på gaden eller køre ud fra stationen, men i den allersydligste del af distriktet er det umuligt at nå frem inden for en rimelig responstid. Derfor er der permanent placeret en patruljevogn i området.

Det skal understreges, at etablering af større organisatoriske kredse naturligvis ikke ændrer ved, at der fortsat vil være behov for politiets lokale tilstedeværelse ud over hovedstationerne, navnlig i form af patruljevogne og nærpolti i særligt belastede områder.

Visionsudvalgets forslag om en kredsreform bygger således på, at politiets lokale tilstedeværelse bliver fastholdt også i større kredse. De stordriftsfordele mv., der ledsager større organisatoriske enheder, vil betyde, at der frigøres ressourcer, som vil kunne omsættes til en styrket lokal tilstedeværelse tæt på borgerne. Ved at oprette større enheder vil der navnlig være betydelige ressourcer fra administrative (leder)stillinger, som kan omsættes direkte i mere politi "på gaden". Som beskrevet i kapitel 10, er det KPMG's skøn, at der som en direkte gevinst af den foreslåede reform vil kunne frigøres i størrelsesordenen af 1.000 årsværk.

Sagt på en anden måde: Efter den foreslåede politireform kommer borgerne måske længere fra politikredsens hovedadministration – men tættere på politiet. I dag er det ikke borgerne, der kommer til politiet – navnlig ikke efter at kundeserviceopgaverne i forhold til pas, kørekort og motorregistrering flyttes – det er politiet, der kommer til borgerne.

KPMG om en kredsreforms konsekvenser for borgerne

"Reformscenariet vil have en række positive effekter for befolkningen.

Politibetjeningen i landet vil blive mere ensartet og i højere grad i tråd med overordnede politiske prioriteringer. Den enkelte politikreds' performance vil blive monitoreret, og i modsætning til nu vil dårlig performance få konsekvenser for ledelsen inden for den enkelte politikreds. Derved sikres et generelt set højere niveau.

Der vil blive frigivet ressourcer fra centralt hold til indsætning lokalt i politikredse rundt om i landet. Samtidig vil en koncentreret vagthavendefunktionerne på færre enheder medføre, at beredskabet vil befinde sig på gaden og i patruljevognene i modsætning til på stationen.

Samlet vil borgerne kunne opleve en tættere kontakt til politiet. Ikke bag en skranke ved en kundeserviceekspedition, men i forbindelse med assistance (beredskab) og efterforskning."

KPMG: "Scenarier for dansk politi", 27. januar 2005, s. 45.

2.2.3. Bæredygtighed

Baggrunden for kommunalreformen har været kommunernes og amtskommunernes manglende faglige og ressourcemæssige bæredygtighed og ønsket om at fastholde og udbygge en decentral struktur. Politikredsens manglende faglige og ressourcemæssige bæredygtighed kombineret med et betydeligt frigørelsespotentiale er baggrunden for Visionsudvalgets forslag om en kredsreform som led i en sammenhængende politireform.

Faglig bæredygtighed

Visionsudvalget kan tilslutte sig Strukturkommissionens definition på faglig bæredygtighed:

“En faglig bæredygtig enhed defineres som en enhed, der personalemæssigt, teknologisk, organisatorisk og ledelsesmæssigt kan løse opgaverne med en høj grad af målopfyldelse.”

Strukturkommissionens betænkning nr. 1434/2004, bind 2, s. 270.

I Strukturkommissionens betænkning beskrives faglig bæredygtighed uddybende som de interne forhold, der – sammen med en række eksterne forhold – påvirker en organisations forudsætninger for målopfyldelse:

- **Interne forhold = faglig bæredygtighed**
 - Medarbejdernes viden og kompetence
 - Teknologi til rådighed
 - Organisation og ledelse
- **Eksterne forhold**
 - Politisk styring
 - Tildelte økonomiske ressourcer
 - Generelle samfundsforhold
 - Komplexitet i opgaverne

Det lægges ved Strukturkommissionens overvejelser til grund, at høj kvalitet i løsningen af offentlige opgaver er at kunne indfri de politisk

fastsatte målsætninger. Da de politiske målsætninger er i konstant forandring, anses faglig bæredygtighed også for at omfatte evnen til løbende at udvikle løsninger, der kan matche udviklingen i de politiske krav og mål.

Strukturkommissionen har lagt vægt på følgende overordnede faktorer, som kan påvirke en enheds faglige bæredygtighed:

- **Viden og kompetencer**
 - Uddannelse
 - Erfaring og rutine
 - Faglige miljøer
- **Teknologi**
 - Adgang til teknologisk udstyr, herunder it
 - Anvendelse af teknologisk udstyr, herunder it
- **Organisation og ledelse**
 - Formulering af klare målsætninger
 - Prioriteringsevne
 - Ressourcestyring
 - Personaleudvikling
 - Rekruttering og fastholdelse af medarbejdere
 - Organisationsudvikling – udvikling af effektiv arbejdstilrettelæggelse, sikring af effektive arbejdsprocesser og sammenhængende sagsforløb for brugerne
 - Evne til at udnytte organisationens viden og ressourcer bedst muligt
 - Evne til at anvende eksterne rådgivere og specialister på områder, hvor organisationen savner viden

Efter Visionsudvalgets opfattelse er de samme faktorer afgørende for graden af faglig bæredygtighed i politiets enheder.

Politikkommissionens definition på bæredygtige politikredse

“Ved bæredygtige politikredse menes politikredse, der på egen hånd er i stand til at løse alle løbende politiopgaver i kredsen uden at være afhængig af hjælp udefra.”

Politikkommissionens betænkning nr. 1409/2002 om politiets struktur, s. 16.

Politikkommissionens krav til fremtidens politikredse

Politikkommissionen fastsatte i sin betænkning fire hovedhensyn og i alt 14 konkrete krav til fremtidens politikredse:

I. Bæredygtige politikredse

Effektiv tilrettelæggelse af det operative politiarbejde

- 1) Kredsen skal organiseres således, at der sikres en rimelig responstid hele døgnet fra kørende patruljer eller udrykningssteder i alle dele af kredsen, og således at der altid kan reageres på flere hastende opgaver samtidig. Endvidere skal den, der foretager udrykning, også være i stand til umiddelbart at løse den opgave, der rykkes ud til, eller foretage de skridt, der er nødvendige umiddelbart, indtil en eventuel assistance kommer til stedet.
- 2) Kredsen skal – i hvert fald indledningsvis – både ledelsesmæssigt og på gadeplan kunne håndtere såvel varslede som uvarslede større begivenheder.

Fleksibilitet og omstillingsevne, herunder evne til målstyring og prioritering

- 3) Kredsen skal have en central fælles analyse- og planlægningsenhed – herunder eventuelt tilføjelse for den kriminalpræventive indsats – der er så stor, at der sikres en tilstrækkelig ekspertise og fagligt miljø i enheden.
- 4) Kredsen skal så vidt muligt være i stand til at sikre, at de planer, som ledelsen har lagt for kredsen, kan realiseres, og derved kontinuerligt – gennem bedre muligheder for prioritering og omdisponering – sikre løsningen af alle løbende opgaver af såvel reaktiv som proaktiv karakter.
- 5) Kredsen skal løbende kunne afse og medinddrage personaleressourcer i fastlæggelsen af kredsens strategier og mål for at sikre en effektiv løsning af kredsens opgaver samt en høj grad af information og kommunikation mellem ledelsen og personalet i kredsen. Kredsens øverste ledelse skal således have mulighed for at være synlig i hele organisationen.

Faglighed og kompetenceudvikling

- 6) Kredsen skal have mulighed for at give personalet bredde i kompetenceudviklingen via efteruddannelse og rotation til forskellige – generelle som mere specialiserede – opgavetyper inden for kredsen, således at opgaverne løbende kan løses på et højt fagligt niveau og med henblik på at rekruttere og fastholde kompetente medarbejdere.

Effektiv tilrettelæggelse af det administrative arbejde

- 7) Kredsen skal have en central intern administrationsenhed med henblik på at sikre en professionel og ressourcemæssig rationel intern administration og med henblik på så vidt muligt at undgå dobbeltadministration inden for kredsen.

II. Fastholdelse af politiets lokale forankring og nærheden til borgerne

- 8) Kredsen skal organiseres således, at kommuner uden en politistation eller nærpoliti/landpoliti dækkes fra et bestemt tjenestested i en anden kommune og med en sådan ressource, at kravene til den proaktive og præventive indsats samlet kan opfyldes, jf. krav 4.

III. Retssikkerhed og legalitetskontrol

- 9) Kredsene skal være i stand til at sikre, at retshåndhævelsen gennemføres på en effektiv og ensartet måde over hele landet.

- 10) Alle dele af politiets arbejde skal hvile på legalitetsprincippet som det bærende element.
- 11) Kredsene skal være i stand til at sikre et fagligt miljø, der muliggør en effektiv legalitetskontrol med politiets arbejde.

IV. Hensynet til retskredsgrænser samt kommune- og amtsgrænser

- 12) Kredsens grænser skal følge de primærkommunale grænser, således at kredsen indeholder én eller flere hele kommuner.
- 13) Kredsens grænser skal som udgangspunkt følge de amtskommunale grænser, således at kredsen ikke deles mellem flere amter.
- 14) Kredsens grænser må som udgangspunkt ikke gennemskære en retskreds, således at kredsen deles mellem flere retskredse.

Politikommisionens betænkning nr. 1409/2002 om politiets struktur, s. 89 ff.

Visionsudvalget er enig med Politikommisionen i, at stort set alle de nuværende politikredse er for små – både med hensyn til personale og befolkningsgrundlag – til at sikre tilstrækkelig faglig bæredygtighed. I takt med de udfordringer, samfundsudviklingen i årene fremover vil indebære for politiet, vil dette problem kun blive yderligere forstærket. Som beskrevet i afsnit 2.2.1. og 2.2.4., er de mindre politikredse således allerede i dag alene i stand til at håndtere helt gængse rutineopgaver på egen hånd. Kredsene er da gennemgående også betydeligt mindre end politikredse i de omliggende lande.



Ressourcemæssig bæredygtighed

Visionsudvalget finder, at det er for snævert at anlægge et rent fagligt bæredygtighedsbegreb ved overvejelser om indretningen af fremtidens politi. Det må også sikres, at politikredse-ne bliver ressourcemæssigt bæredygtige.

En ressourcemæssigt bæredygtig enhed defineres som en enhed, der kan:

- Udnytte de tildelte ressourcer effektivt – dvs. sikre et rationelt forhold mellem resultater og omkostninger.
- Foretage en reel prioritering af ressourcerne.
- Håndtere uforudsete belastninger.

I kraft af stordriftsfordele vil større enheder som udgangspunkt være mere ressourcemæssigt bæredygtige – og dermed sikre mere rationel drift – end små enheder. Større enheder vil altid have en større fleksibilitet og dermed større mulighed for at prioritere ressourcerne. Hvis en enhed er for lille til at håndtere uforudsete belastninger, må opgaverne i stedet løftes ud af enheden og løses centralt.

Store politikredse sikrer således en bedre *samlet prioritering* af politiets opgaver og ressourcer. Større kredse styrker mulighederne for at sikre, at de vigtigste sager gennemgående prioriteres højest – også set på landsplan. I små politikredse, der har vanskeligt ved at håndtere større eller mere komplicerede sager, bliver det i praksis ofte de mindre sager, der behandles. I små kredse vil det ofte være nødvendigt at lade de vigtige – men svære eller ressourcekrævende – sager ligge, til der eventuelt kan frigøres ekstraordinære ressourcer, eller sagerne løftes ud af kredsen til løsning af centrale specialister.

Det kræver betydelige investeringer, hvis den nye teknologiske muligheder for at indføre både mere effektiv og fagligt set bedre opgaveløsning skal udnyttes. Hvis udgifterne til investeringer i ny teknologi skal kunne holdes på et niveau, der kan forrente disse investeringer, kræver det også langt større og mere bæredygtige – og dermed færre – enheder. Er enhederne for små, kan det derfor være en barriere for at tage ny teknologi i brug.

Overvejelser om at sikre politikredse, der er bæredygtige i årene fremover, må også inddra-

ge udviklingen i det samfund, politiet er en del af og skal fungere i. Det gælder naturligvis først og fremmest udviklingen i kriminaliteten, befolkningssammensætningen, internationaliseringen, teknologien, moralbegreberne mv., der som beskrevet i kapitel 3 vil medføre øgede krav til politiet i fremtiden. Men politiets forhold må ligeledes ses i sammenhæng med den mere generelle samfundsøkonomiske og demografiske udvikling.

Med tanke på de kommende års udvikling i befolkningens alderssammensætning og de offentlige finanser kan det ikke uden videre forventes, at krav om nye eller intensiverede indsatser fra politiets side ledsages af (mere betydelige) stigninger i bevillingerne. Ligesom andre offentlige myndigheder vil politiet blive mødt med krav om effektivitetsforbedringer som et bidrag til (forbedring af) den offentlige service.

Ikke mindst politiets område er kendetegnet ved stor politisk og mediemæssig bevågenhed. Forventningerne til omfanget og kvaliteten af politiets indsats fremstår således ikke altid som afstemt med de ressourcemæssige hensyn. Den offentlige bevågenhed på politiets område kan næppe forventes mindsket i årene fremover. Der vil også i de kommende årtier være forventninger om nye og intensiverede indsatser fra politiets side – en efterspørgsel der muligvis vil stige mere, end det umiddelbart kan rummes inden for de ressourcemæssige rammer og de betydelige effektiviseringsforbedringer, der vil følge af den foreslåede sammenhængende politireform. I lyset heraf er det særdeles vigtigt, at politiet bliver i stand til at foretage en fleksibel og prioriteret indsats af ressourcerne.

I Strukturkommissionens overvejelser lægges det til grund, at den generelle demografiske

udvikling – og det deraf følgende pres på de offentlige finanser – i de kommende årtier nødvendiggør, at der i den offentlige sektor bl.a. sættes øget fokus på effektiviseringer og indhøstning af mulige stordriftsfordele i løsnin- gen af de offentlige opgaver.

De mange små politikredse i dag er udtryk for en særdeles uhensigtsmæssig udnyttelse af ressourcerne til politiet. Den nuværende struktur udgør således en barriere for at gennemføre effektiviseringer i politiet. Perspektiverne ved større politikredse i form af rationalisering og stordriftsfordele må betegnes som åbenbare, jf. nedenfor i afsnit 2.2.4.

Som beskrevet i kapitel 10, vil den foreslåede politireform indebære ganske betydelige effektiviseringsgevinster. KPMG's forsigtige skøn over den direkte gevinst ved reformen er i størrelsesordenen 1.000 årsværk – hvis realisering for størstedelens vedkommende afhænger direkte eller indirekte af en kredsreform og modernisering af beredskabet.

En sammenlægning af politikredsene i betyde- ligt større organisatoriske enheder – og en frigørelse fra de snærende bånd af et ensidigt fokus på styrketallet – vil således frigøre betydelige ressourcemæssige gevinster, der kan omsættes i f.eks. en øget politiindsats.

2.2.4. KPMG om de nuværende politikredse

I forbindelse med analysen af dansk politi for Visionsudvalget har KPMG besøgt otte politi- kredse og fem afdelinger i Rigspolitiet. Under disse besøg er mere end 330 personer blevet interviewet. På baggrund af en analyse og kri- tisk gennemgang af disse interview har KPMG beskrevet de synspunkter om den nuværende politikredsinddeling, som KPMG anser for repræsentative:

”Den nuværende struktur giver ikke mulighed for en effektiv opgaveløsning og en faglig specialisering. Dette begrundes bl.a. med følgende:

- Den nuværende struktur understøtter ikke efterforskning på tværs af kredse. Med den øgede kredsgrænseoverskridende kriminalitet stilles de mindre kredse i et dilemma vedrørende overve- jelsen om at afslutte sagen på baggrund af kredsens egen efterforskning eller udvide efterforsk- ning til øvrige kredse, på trods af at den lille kreds ikke har ressourcerne.
- Større kredse vil gøre det lettere at gennemføre målrettede indsatser (kort og højt kontroltryk). Desuden kan man i større kredse bedre etablere tværgående og fokuserede team.

- Kredsene er for små til at dæmme op for de typer kriminalitet, som er voksende, f.eks. organiseret kriminalitet, edb-kriminalitet og økonomisk kriminalitet. Større kredse vil skabe kritisk masse og dermed mulighed for at løse komplekse opgaver. Kredsene er for små til at have specialiserede folk til håndtering af alvorlig efterforskningskrævende kriminalitet.

Sammenfattende handler det om, at størrelse giver et kvalitetsløft i arbejdet samt forbedrer mulighederne for nærhed og reel tryghed, som også konkluderet af Politikkommissionen.

Den nuværende struktur med mange små politikredse understøtter ikke en optimal ressourcetyring og planlægning. Dette begrundes bl.a. med:

- Opgavetilgangen vil blive mere jævn i større kredse og dermed give mulighed for bedre ressourceplanlægning.
- Specialpatruljer (eksempelvis hundepatruljer, der både er dyrere og bidrager med færre timer grundet uddannelsesbehovet), vil kunne udnyttes bedre på specialopgaver frem for at indgå i "almindeligt" patruljearbejde.
- Ved den nuværende kredsstruktur spilder de fleste kredse ressourcer på at oparbejde specielle efterforskningskompetencer, som kredsen kun delvist kan udnytte.
- Små kredse er sårbare over for sygdom, opsigelser mv. Små kredse er ikke særlig fleksible.
- Større kredse vil medføre færre assistancetjenester til små politikredse og dermed færre udgifter til assistanceløntillæg til betjentene.

Overordnet set giver større kredse bedre mulighed for en rationel ressourceanvendelse. De observationer og synspunkter, KPMG har identificeret gennem besøg i politikredse og Rigspolitiets afdelinger, svarer således til Politikkommissionens konklusioner.

Den nuværende struktur medfører, at kontoropgaver og administrative opgaver i meget lille grad effektiviseres og centraliseres med henblik på stordrift. Små kredse med små kontorpersoneenheder stiller store krav til kontorpersonelets kompetencer og gør samtidig enheden sårbar og ufleksibel. Dette begrundes bl.a. med følgende:

- Større og fleksible HK-enheder med mulighed for specialisering.
- Ved større kredse kan eksempelvis ordenspolitiets sekretariat centraliseres og effektiviseres gennem øget brug af specialiserede HK'ere. Dermed kan politiressourcer, der tidligere har udført administrative opgaver, frigives til reelt politiarbejde.
- Centralisering af en række opgaver i kontorsektoren vil kunne rationalisere driften betragteligt.
- "Den lille kreds betyder blæksprutteagtig rolle for de fleste kontoransatte".

Kontorsektoren opfattes som relativt hårdt presset, og effektiviseringer vil være velkomne i forhold til at øge mulighederne for, at denne sektor kan overtage flere opgaver fra politiuddannede.

Mulighederne for at forbedre servicen over for borgerne er begrænsede under den nuværende struktur, hvilket begrundes med:

- Kundeservice vil lettere kunne udvides i større kredse (åbningstid).
- Nye kredse bør i givet fald følge kommunestrukturen for at bibeholde et godt serviceniveau.

- I større enheder forventes en mere effektiv ekspedition og bedre service, særlig i takt med at afhængigheden af den personlige ekspedition reduceres (offentlig digital service).

Samlet set kan kundeservicefunktionerne professionaliseres, bl.a. gennem understøttelse af informationsteknologi.

Den nuværende struktur medfører, at der er begrænsede muligheder for at udvikle personalet, hvilket begrundes med:

- Den nuværende kredsstørrelse indebærer, at der ikke er mulighed for professionalisering af personalearbejdet, som der er i større kredse. Større kredse vil muliggøre egentlige HR-personer i kredsene og derigennem styrke HR-området.
- Større kredse vil give bedre karrieremuligheder, da større kredse giver mulighed for at flytte til nye udfordringer inden for samme kreds.
- Større kredse vil muliggøre en mere effektiv implementering af udviklingsprojekter.
- Større kredse vil muliggøre en højere grad af specialisering i ledelsesgruppen, hvorved lederens kompetencer kan målrettes mod nødvendige formål.
- Større kredse vil muliggøre, at forhandling af personaleforhold kan decentraliseres.
- Større kredse understøtter muligheden for sidemandsoplæring.
- Det kan dermed konkluderes, at større kredse vil forbedre mulighederne for at kunne rekruttere og fastholde kvalificeret personale."

KPMG: "Dansk politi – strukturanalyse", 30. november 2004, s. 45 ff.

2.2.5. Professionelt beredskab - hurtigere responstid

Tilrettelæggelsen af politiets beredskab er afgørende både for graden af politiets fysiske tilstedeværelse i lokalområderne og for, hvor hurtigt politiet kan nå frem, når borgerne har brug for hjælp (responstid). Beredskabet er således en central parameter for kvaliteten og omfanget af den politibetjening, borgerne oplever.

Visionsudvalget har derfor gennemført en komparativ beredskabsanalyse, hvor KPMG har sammenlignet beredskabet i dansk politi med politiet i Norge, Tyskland og Holland samt med Falck. Både i Norge, Tyskland og Holland samt hos Falck er beredskaberne organiseret, dimensioneret, planlagt og disponeret efter meget moderne principper – og i høj grad understøttet af avancerede teknologiske redskaber.

KPMG om begrebet "beredskabet"

"Funktionelt er beredskabet i denne sammenhæng afgrænset til det nødvendigt beredskab, som i alle landets 54 politikredse er på vagt 24 timer i døgnet, 365 dage om året.

[...] Et beredskab består som minimum af en vagthavende og et vagthold med et varierende antal politibetjente. I de større politikredse er der typisk flere vagthavende og flere vagthold. I en række politikredse indgår tillige en række specielle vagthold med et varierende antal politibetjente i beredskabet, herunder hundepatrulje, uropatrulje mv.

I de mindste politikredse er der minimum fire på vagt, der omfatter en vagthavende, en "mand på stregen" og en patruljevogn med to mand. "Manden på stregen" fungerer som backup for den vagthavende, hvis den vagthavende skulle blive syg under vagten, og assisterer bl.a. vagthavende med detentionstilsyn. Endvidere kan "manden på stregen" afhente arresteranter. I de større politikredse er minimumsberedskabet typisk noget større.

Bemandingen sker typisk i treholdsskift, hvor vagtholdene og ofte også betjente med funktioner uden for beredskabet indgår.

Beredskabets primære opgaver er at kunne rykke ud til udrykningskrævende hændelser med en acceptabel responstid, hvilket kræver et beredskab af en vis størrelse, også på tidspunkter hvor der kun er få udrykningskrævende hændelser.

Når beredskabet ikke er rykket ud til udrykningskrævende hændelser, kan beredskabet udfylde arbejdstiden med andre opgaver, herunder rapportskrivning, patruljering og administrative sager såsom motorsager og forkyndelser."

KPMG: "Det fremtidige beredskab i Danmark", 27. januar 2005, s. 2 f.

På baggrund af den sammenlignende beredskabsanalyse er det Visionsudvalgets opfattelse, at en modernisering af politiets beredskab vil indebære betydelige forbedringer både i forhold til faglig kvalitet og effektiv ressourceudnyttelse.

Udvalget finder, at et nyt professionelt og it-understøttet beredskab i stil med de modeller, der kendes fra politiet i andre lande og Falck, markant vil øge fleksibiliteten ved flere hasteopgaver og sikre mærkbart hurtigere responstider – også i yderområderne, jf. figur 4, side 120. Dertil kommer, at en modernisering af beredskabet vil frigøre betydelige ressourcer bl.a. fra administrative funktioner, som kan omsættes i en styrkelse af den egentlige politiindsats.

Det er imidlertid en forudsætning, hvis beredskabet skal have tilstrækkelig volumen og fleksibilitet, at det forankres i betydeligt større politikredse end i dag. Grundlæggende hensyn til entydig ledelse, effektiv ressourceudnyttelse og faglig kvalitet tilsiger, at hver politikreds dækker over én beredskabsenhed – med én vagtcentral. En reel forbedring af beredskabet forudsætter derfor, at de enkelte enheder bliver tilstrækkeligt store til at sikre det nødvendige volumen – både i forhold til personaletal og befolkningsgrundlag. Visionsudvalget skal i den forbindelse pege på de tilsvarende overvejelser bag moderniseringen af alarmcentralerne i 2002.

Moderniseringen af alarmcentralerne

I de seneste år er de hidtil 41 alarmcentraler (112-centraler) blevet sammenlagt til syv alarmcentraler.

Forud for denne store omlægning afgav Alarmeringsudvalget under Sundhedsministeriet en rapport, hvor der bl.a. fremgik følgende:

"Antallet af alarmeringscentraler

Underudvalget har peget på, at der vil være behov for at reducere antallet af alarmeringscentraler

[...] Underudvalget har særligt peget på en model med maksimalt 13 alarmeringscentraler uden for Storkøbenhavn og 1 i Storkøbenhavn.

Der er både sundhedsfaglige, tekniske og økonomiske argumenter herfor.

Rent sundhedsfagligt giver færre alarmeringscentraler mulighed for at give alarmoperatøren en bedre uddannelse og større rutine. Der vil blive mere ensartede visitationsretningslinier for disponering inden for det enkelte amt, ligesom amtet får bedre mulighed for at stille sundhedsfaglig ekspertise til rådighed.

Forbedret teknik vil gøre lokalkendskab mindre væsentlig med hensyn til at stedfæste anmelderen. Samtidig vil færre alarmcentraler gøre det væsentligt lettere at dirigere mobilopkald til den rigtige alarmeringscentral.

Færre alarmcentraler vil endvidere gøre det økonomisk mere overkommeligt at indføre, drive og vedligeholde den nødvendige nye teknik.

Udvalget konstaterer, at personalets viden, erfaring og rutine har afgørende indflydelse på kvaliteten af det arbejde, der udføres i forbindelse med varetagelse og drift af alarmfunktionen. Dette gør sig generelt gældende i relation til den disponering, der foregår som en del af alarmeringsfunktionen, men særligt for så vidt angår den sundhedsfaglige kompetence. Således er hyppigheden, hvorved alarmoperatørens sundhedsfaglige viden aktiveres, herunder omfanget af den enkelte alarmoperatørs opnåede rutine ved rådgivning om førstehjælp, afgørende for kvaliteten ved den foreslåede sundhedsmæssige styrkelse af den samlede alarmeringsfunktion. Det er derfor vigtigt, at alarmeringscentralerne får et befolkningsunderlag, der sikrer, at alarmoperatørerne får mulighed for at vedligeholde og udvikle deres færdigheder.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at alarmeringsfunktionen skal samles på færre centraler.

Underudvalget har overvejet, hvilket befolkningsgrundlag vil være det optimale for alarmeringsfunktionen. Alarmeringsfunktionen i Storkøbenhavn dækker et område med 1,2 mio. indbyggere. Der er dog ganske særlige forhold, som karakteriserer det område, alarmeringscentralen dækker. Det er bl.a. en meget høj befolkningskoncentration og en særlig sygehusstruktur, som adskiller sig fra resten af landet. På baggrund af erfaringer med anvendelse af den nyeste teknologi på alarmeringscentralen i Århus, som har et befolkningsgrundlag på 400.000 indbyggere, er det udvalgets opfattelse, at en alarmeringscentral bør have et befolkningsgrundlag på ca. 1/2 mio. indbyggere eventuelt flere."

Alarmeringsudvalgets rapport, Sundhedsministeriet, september 1999, s. 66 og 114 ff.

I forlængelse af Alarmeringsudvalgets rapport tilsluttede en arbejdsgruppe under Rigspolitechefen sig de ovenfor gengivne synspunkter om antallet af alarmcentraler. Rigspolitechefens arbejdsgruppe konkluderede i den forbindelse bl.a. følgende om antallet af politiets alarmcentraler:

"Arbejdsgruppen har særlig lagt vægt på, at alarmcentralerne skal have et sådant befolkningsgrundlag, som gør det muligt at professionalisere betjeningen af alarmcentralerne, ligesom der er taget hensyn til de økonomiske forhold ved etableringen af centralerne.

Et af hovedargumenterne for at have de mange alarmcentraler har været, at der er behov for, at alarmoperatørerne har lokalkendskab. Dette synspunkt vil ikke have tilsvarende betydning i fremtiden, idet moderne IT-teknologi med indbyggede kortsystemer mv. ikke nødvendiggør det omtalte lokalkendskab.

Arbejdsgruppen har endvidere taget udgangspunkt i, at de kommende alarmcentraler i teknisk henseende skal opbygges efter det tekniske koncept, som kendes fra de moderniserede alarmcentraler i Århus, Odense og Aalborg."

Rigspolitiets notat af 28. november 2000 om politiets alarmcentraler og foreløbige overvejelser om et nyt alarmkoncept.

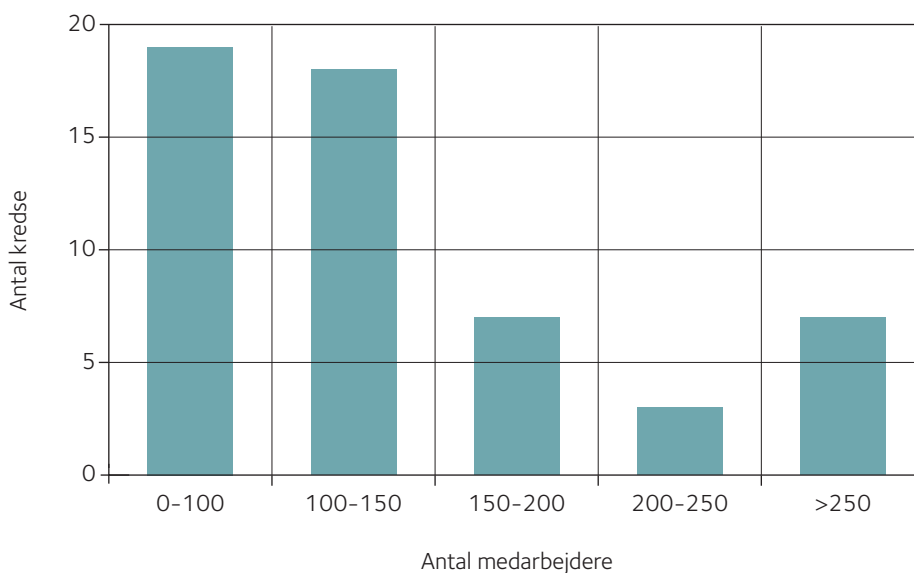
Efter moderniseringen af alarmcentralerne fremstår landets syv 112-centraler i dag som stærkt professionaliserede enheder, der sikrer en både bedre og mere effektiv håndtering af alarmberedskabet, end det var muligt på de tidligere mange små alarmcentraler med forældet teknologi. Helt centralt for moderniseringen af alarmcentralerne er det kvalitetsmæssige og effektivitetsmæssige løft, der er gjort muligt med de nye teknologiske redskaber. Det må lægges til grund, at alarmberedskabet efter moderniseringen sikrer både hurtigere respons-tid og færre fejl og misforståelser.

Efter Visionsudvalgets opfattelse gør de helt tilsvarende hensyn, som lå bag moderniseringen af 112-alarmcentralerne, sig gældende for politiets almindelige beredskab.

Det fremgår af Politikkommissionens betænkning, at det som udgangspunkt kræver ca. 12-14 fuldtidsansatte at bemane én patruljevogn med to politibetjente i alle døgnets timer i et år. Det betyder, at der skal kunne afsættes samlet ca. 48-56 politiuddannede om året for at kunne bemane 3-4 vogne i alle døgnets timer. Hvis en politikreds skal kunne afsætte det nødvendige antal politifolk til at holde blot 3-4 patruljevogne i løbende døgnberedskab, skal kredsen efter Politikkommissionens opfattelse have et samlet personaletal på mindst 250.

Ud af de nuværende 54 politikredse har 19 kredse (35 pct.) et samlet personaletal på under 100 medarbejdere, jf. figur 5. I alt 37 kredse (69 pct.) har under 150 medarbejdere. Kun 7 kredse (13 pct.) har 250 medarbejdere eller derover – dvs. mandskab nok til at holde 3-4 patruljevogne eller derover i døgnberedskab.

Figur 5. Antal medarbejdere i kredsene.



KPMG om beredskabet i de nuværende kredse

”Beredskabet, der omfatter både vagtholdledere og vagthold, udgør knap 3.300 årsværk, ud af hvilke ca. 1.700 årsværk er beskæftiget med såkaldt udadvendt polititjeneste, som bl.a. omfatter patruljering og initiativer, udrykning og assistance og meget andet. Af de 1.700 årsværk, som således anvendes på de deciderede udadvendte politiopgaver, udnyttes ca. 740 årsværk ude i biler, på cykel eller til fods eller til hest. Det svarer til, at 22 % af de årsværk, der er allokeret til beredskabet, er på gaden.

Resten anvendes på stationen til sagsbehandling, til kundeservice, til møder og ledelse, inkl. disponering, og til uddannelse og andre formål. Det vil aldrig kunne forventes, at hele beredskabet er på gaden – betjente i vagtcentralen vil være bundet, det samme vil betjente, som tilser arrestanter, ligesom der vil være møder, paroler, uddannelser, pauser og meget andet, som binder beredskabet til en station en del af deres tid. Omvendt hører et beredskab til på gaden, og der er betydeligt politisk fokus på at øge omfanget.

Den foregående beredskabsanalyse peger desuden på, at:

- Beredskabet i de mindste politikredse på visse tidspunkter består af en vagthavende og en patruljevogn med to mand, hvilket giver et meget begrænset råderum, hvis flere hændelser sker samtidigt.
- De mindre politikredse anvender relativt mere tid på ledelse og disponering af beredskabet end større politikredse. I tilknytning hertil er vagthavende i de mindre politikredse mindre belastet end de vagthavende i større politikredse.
- Den relative belastning af vagtholdene, dvs. undtaget vagthavende, ikke synes at variere mellem større og mindre kredse.
- Bemanningen af beredskabet ikke synes at afspejle antallet af udrykninger over døgnet og over ugen. Isoleret set er det ikke udtryk for, at beredskabet er over- eller underdimensioneret på forskellige ugedage og tidspunkter, fordi vagthavende og specielt vagtholdene varetager andre opgaver end at modtage og rykke ud til hændelser. Vi har imidlertid erfaret, at man i Tyskland, Norge og Holland bestræber sig på at dimensionere det nødvendige beredskab, så det i højere grad afspejler det forventede hændelsesmønster.
- Sager indledt i beredskabet kan være vanskelige at koordinere, når betjentene er på vagt på forskellige tidspunkter. Der kan således være behov for, at sager skal overleveres mellem flere vagthavende og vagthold.
- Det både socialt, psykisk og helbredsmæssigt er belastende at arbejde i treholdsskift, ligesom de hændelser, betjente udsættes for i beredskabet, kan være psykisk og fysisk belastende.”

KPMG: ”Det fremtidige beredskab i Danmark”, 27. januar 2005, s. 14 f.

KPMG om de teknologiske udfordringer for beredskabet

”Med den eksisterende systemunderstøttelse og opgaveportefølje skønnes det, at én vagthavende kan disponere og styre fire til fem patruljevogne. I mange kredse disponerer vagthavende i dag blot en til tre vogne, men erfaringerne fra København og udlandet viser imidlertid, at en vagthavende kan styre et betydeligt større antal køretøjer, hvis opgavedeling, teknologi og ikke mindst radiodisciplinen er optimal.

De teknologiske udfordringer knytter sig til udrustningen af vagtcentraler og af køretøjer og betjente på gaden. Teknologisk forudsætter moderne, effektiv disponering, at en *vagtcentral* er udstyret med:

- Et telefonsystem til indkomne anmeldelser (eventuelt et 112-anlæg).
- Et telefonsystem til udgående samtaler med andre myndigheder og institutioner.
- Et disponeringssystem, hvori hændelser og stamdata registreres, hvor dispositioner løbende dokumenteres, og hvor operatøren har overblik over ressourcer – køretøjer og betjente – og deres status og position. Positionen bestemmes ud fra en GPS-sender i køretøjerne eller på den enkelte betjent.
- Elektroniske kort linket til disponeringssystemet (GIS-system).
- System til sikker radio- og datakommunikation med køretøjer.
- Forespørgselsadgang til gængse politidatabaser.
- Logning af alle registreringer og forespørgsler og al kommunikation.

En optimal teknologisk understøttelse af *betjente i standardpatruljevogne* indebærer, at:

- Vagtcentralerne ved hjælp af en GPS-sender på vognene og måske endda den enkelte betjent kender disses præcise position.
- De er udstyret med GPS-navigation.
- De har en terminal til datakommunikation, således at oplysninger fra disponeringssystemet løbende kan sendes til køretøjet, så der er forespørgsel til gængse politidatabaser, som vi kender det fra de eksisterende Thor-dataterminaler, og så betjente kan dokumentere og rapportere visse hændelser direkte fra køretøjet.
- Det er muligt at sende statusmeldinger til vagtcentralens disponeringssystem.
- De er udstyret både med bærbare kommunikationsenheder, og der kan anvendes radio til kommunikation med vagtcentralen og telefon til kommunikation med andre.”

KPMG: ”Det fremtidige beredskab i dansk politi”, s. 15 f.

Visionsudvalget skal anbefale, at det sikres, at et nyt beredskabssystem opfylder følgende krav:

- Der skal være en *klar ansvarsfordeling* – herunder en entydig placering af ansvaret for henholdsvis planlægning og disponering.
- Beredskabet skal organiseres med *én vagtcentral* i hver politikreds.
- Beredskabet skal *understøttes med nye teknologiske redskaber* – både på vagtcentralen og i patruljevognene.
- *Dimensioneringen* af beredskabet bør ske på grundlag af systematiske målinger og statistiske analyser af belastningen på forskellige tider af døgnet, ugedage, måneder osv.
- Der bør løbende måles *responstider* og opstilles målsætninger herfor.
- Der bør opstilles målsætninger om *maksimal svar- og disponeringstid* – dvs. tidsrummet fra opkald til besvarelse og fra besvarelse til disponering.
- *Vagtplanlægningen* bør være sammenhængende, fleksibel og kompetencerelateret.
- *Prioriteringen* af opkald bør understøttes automatisk af et edb-system baseret på gerningskoder.
- *GIS i vagtcentralen og GPS i patruljevognene* må anses for helt nødvendige redskaber for at sikre en hensigtsmæssig disponering over vognene. GIS-systemet skal integreres med disponeringssystemet, så vagtcentralen på ét kort har et samlet overblik over, hvor patruljevognene befinder sig, og hvor hændelserne, gerningsstedet mv. er. Patruljevognene skal kunne navigere selv med GPS og vejfinderudstyr, så responstid ikke forsinkes pga. manglende lokalkendskab.
- Der bør indføres en *dataradio* svarende til systemet i Falck. Her sender alarmcentralen oplysningerne om hændelse, adresse mv. elektronisk til en dataradio i køretøjet med indbygget GPS og vejfinderudstyr. Elektronisk besked fra vagtcentralen sparer tid, mindsker risikoen for misforståelser og kan supplere patruljen med mere uddybende baggrunds-

oplysninger, end det er hensigtsmæssigt ved almindelig radiokommunikation.

- *Den lokale tilstedeværelse* – også i politikredsenes yderområder – må sikres ved at tilrettelægge beredskabet, så det dækker hele kredsens område. Målsætningerne for responstid og maksimal svar- og disponeringstid skal naturligvis også omfatte politikredsenes yderområder.

Visionsudvalget anbefaler, at der oprettes ét landsdækkende telefonnummer til politiet i Danmark. Opkald til dette nummer skal automatisk stilles ind til den pågældende politikreds.

I dag er der 54 telefonnumre til politiet – ét i hver kreds. Dette er til ulempe for de borgere, der ikke kender eller har glemt telefonnummeret i deres egen politikreds, eller som måske tilfældigvis befinder sig i en fremmed kreds, når de har behov for at komme i kontakt med politiet. Det medfører samtidig risiko for opkald til alarmcentralen på 112, selvom dette ikke påkrævet.

2.2.6. Nye politikredse

Hvis politikredsenes skal kunne løfte de foran beskrevne opgaver i dag – for ikke at tale om fremtidens udfordringer – er det nødvendigt at organisere politiet i langt større politikredse. Hvis fremtidens politikredse skal kunne løse opgaverne decentralt med høj faglig kvalitet og mere rationel ressourceudnyttelse, skal kredsenes således have et betydeligt minimumsvolumen.

Ud fra rene bæredygtighedsbetragtninger kan det anføres, at jo større en kreds er, jo mere bæredygtig bliver den. I forbindelse med analysen af dansk politi har KPMG da også peget på tanken om at skabe 3-5 superkredse. Visionsudvalget finder dog, at hensynet til bæredygtighed må afbalanceres over for mulige stor-driftsulemper. Hvor en sammenlægning fra 54

(eller for den sags skyld 25) politikredse til 10-12 kredse vil betyde betydelige forbedringer af både faglig kvalitet og ressourcemæssig effektivitet, vil forbedringerne ved at gå fra 10-12 kredse ned til f.eks. fem kredse være meget aftagende.

Visionsudvalget har taget udgangspunkt i personaletallet og befolkningsgrundlaget ved fastlæggelsen af, hvornår en politikreds har en bæredygtig størrelse. Udvalget har samtidig lagt vægt på erfaringerne fra udlandet.

Det er udvalgets opfattelse, at en politikreds først bliver bæredygtig, når den har et samlet personaletal på mindst 7-800 medarbejdere og et befolkningsgrundlag på mindst 400.000 indbyggere. Dette svarer ca. til størrelsen af Århus politikreds i dag.

Visionsudvalget finder således, at der skal dette minimumsvolumen til, før en politikreds kan løfte langt de fleste opgaver på egen hånd – ikke mindst med fremtidens udfordringer. Der skal et befolkningsgrundlag på mindst 400.000 til, før der opnås et tilstrækkeligt sagsvolumen til at tilvejebringe og vedligeholde specialkompetencer og rutine i de mere komplicerede sagstyper, som mange kredse i dag ikke kan løse med optimal faglig kvalitet. Det gælder f.eks. økonomisk kriminalitet, it-kriminalitet, miljøkriminalitet, grænseoverskridende kriminalitet osv. Som det ses af kapitel 3, vil fremtidens udfordringer netop medføre øgede krav til politiets evne til at håndtere mere komplicerede og omfattende sager. Der skal også mindst 7-800 medarbejdere til for at sikre et fleksibelt beredskab med et tilstrækkeligt antal patruljevogne på gaden og dermed hurtig responstid. Samtidig er det nævnte minimumsvolumen en forudsætning for, at politikredse kan rumme de operative og administrative støttefunktioner, som bør ligge decentralt, men som i dag må varetages af Rigspolitiet.

Visionsudvalget finder ligeledes, at en sådan mindstestørrelse er nødvendig, hvis politikredse skal kunne udnytte ressourcerne mere effektivt og skabe målbart flere resultater for de samme midler. Der skal således et tilstræk-

keligt volumen til, for at politikredse fleksibelt kan prioritere ressourcerne og omstille indsatsen, når der er behov for det. Dette er bl.a. nødvendigt for, at kredse på egen hånd kan håndtere alle uforudsete begivenheder med undtagelse af helt ekstraordinære opgaver. Det bemærkes i den forbindelse, at der naturligvis vil kunne opstå opgaver, som selv ikke en politikreds med 7-800 medarbejdere kan håndtere, og som må løses nationalt eller regionalt. Som opgavetyper, større politikredse fortsat ikke vil kunne forventes at løfte på egen hånd, kan nævnes ekstraordinært store opgaver (f.eks. katastrofesituationer, EU-formandskab, kongeligt bryllup mv.), særlige opgaver som kræver en central koordination, samt internationalt samarbejde.

Sammenfattende er det Visionsudvalgets opfattelse, at det er en betingelse for at opnå et reelt decentralt politi, at der skabes et antal ensartede og jævnbyrdige organisatoriske politikredse, hvor hver kreds har et samlet personaletal på mindst 7-800 medarbejdere og et befolkningsgrundlag på mindst 400.000 indbyggere.

Udvalget skal i den forbindelse fremhæve, at dette nødvendige minimumsvolumen må sikres uafhængigt af det geografiske areal. Arealet af en politikreds er ikke i sig selv relevant for politikredsens bæredygtighed og dermed kvaliteten af den polititbetjening, der kan tilbydes borgerne.

Efter udvalgets opfattelse er det således meget væsentligt at sikre, at hensynet til at sikre borgerne i tyndere befolkede områder en god polititbetjening ikke fører til den fejlslutning, at arealmæssigt store politikredse vil give disse områder dårligere polititbetjening. Tværtimod vil det give borgerne i tyndt befolkede områder en dårligere polititbetjening, hvis der i disse områder oprettes politikredse, der er arealmæssigt for små til at sikre det nødvendige befolkningsgrundlag og personaletal. Borgerne i tyndt befolkede områder kan ikke bruge politikredsenes geografiske areal – herunder hvor langt der

er til politistationen – til ret meget, hvis politikredsen ikke har mandskab nok til at sætte mere end nogle få patruljevogne på gaden eller til at løse store eller vanskelige opgaver.

Udfordringer i forhold til at sikre den bedst mulige politimæssige dækning i mere tyndt befolkede områder skal således løses med en professionel og effektiv tilrettelæggelse af beredskabet, herunder navnlig ved brug af nye teknologiske redskaber og ved at sikre et stort og fleksibelt kørende beredskab, jf. figur 4.

På baggrund af de ovenfor beskrevne synspunkter om det nødvendige minimumsvolumen for en bæredygtig politikreds skal Visionsudvalget anbefale, at de nuværende 54 politikredse sammenlægges i 10-12 nye politikredse.

En sammenlægning i 10-12 politikredse vil i sammenhæng med den foreslåede ledelsesreform sikre:

- Bæredygtige kredse med fuldt operationelt ansvar og højt fagligt niveau – samtidig med den fornødne balance i forhold til fortsat lokal forankring og tilstedeværelse i nærmiljøet.
- Et enhedspoliti med homogene kredse og ensartet retssikkerhed i hele landet.
- Overførsel af hovedparten af Rigspolitiets regionalt forankrede opgaver til kredsene (f.eks. færdsel) og dermed et slanket Rigspoliti.
- Synlig og effektiv koncernstyring, hvor en lille, operationel ledelsesgruppe bestående af Rigspolitechefen og samtlige politidirektører overordnet koordinerer politiets samlede indsats i hele landet.
- Afskaffelse af det nuværende mellemlag i form af syv politiregioner, som søger at "lappe" på de små politikredses utilstrækkelighed.
- En organisering der svarer til politiet i de omliggende lande.

Ifølge kommissoriet skal Visionsudvalget ikke udarbejde forslag til en ny geografisk opdeling af politiet. Udvalget stiller derfor ikke forslag om den nærmere udmøntning af forslaget om 10-12 politikredse.

Hovedelementerne i den foreslåede kredsreform

- De nuværende 54 politikredse sammenlægges i 10-12 bæredygtige og ensartede kredse. De nye politikredse vil være i stand til at løse langt de fleste opgaver selv med højest mulige faglige kvalitet og effektivitet. Ledelsesmæssige og administrative samt operative opgaver, det i dag er nødvendigt at løse centralt i Rigspolitiet, flyttes ud i kredsene.
- Der frigøres betydelige ressourcer fra administrative poster, vagthavendefunktioner mv., som kan omsættes i en øget politiindsats. Der bliver færre "høvdinge" og flere "indianere".
- "Mellemlaget" i form af de nuværende syv politiregioner fjernes. Der sikres hermed en klar og enstregt struktur med to lag.
- I hver af de nye politikredse etableres et professionelt beredskab, der dimensioneres nøje efter de konkrete lokale behov. De nye beredskabsenheder får tilstrækkelig volumen og fleksibilitet til at sikre hurtigere responstid end i dag – herunder i yderområderne. Der kommer patruljevogne nok på gaden til at sikre reel lokal tilstedeværelse. Beredskabet styres ved brug af moderne teknologi ligesom i f.eks. Falck og tysk og hollandsk politi i dag.

Spørgsmålet om den interne organisering af politikredsene behandles i kapitel 8, jf. side 170.

KPMG's konklusion

"KPMG's kortlægning og analyser understøtter, at der kan fås mere politi for pengene ved at gøre politikredsene større. Analyserne sætter på den måde »kød og blod« på de mere principielle overvejelser i Politikkommissionens betænkning."

"KPMG har i forbindelse med sit arbejde for Visionsudvalget stillet spørgsmålstejn ved, hvorvidt en politikredsreform, som alene reducerer antallet af politikredse fra de nuværende 54 til 25, vil være tilstrækkeligt vidtgående for at etablere et velfungerende politi. KPMG har i den forbindelse argumenteret for, at antallet af politikredse bør reduceres yderligere, og at en sådan reduktion af kredsantallet bør ledsages af væsentlige ændringer i politiets organisering og styringsrelationer."

"Ud fra rent rationelle betragtninger er der ikke argumenter for, at der bør være flere politikredse end de 12-15, der er fastsat i Politikkommissionens betænkning som bæredygtige politikredse. Med en sådan model vil det nuværende regionslag miste sin betydning og kunne fjernes. I lyset af særligt erfaringerne fra de omliggende lande kan det imidlertid overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt med færre enheder."

KPMG: "Dansk politi – strukturanalyse", 30. november 2004, s. 51, samt "Scenarier for dansk politi", 27. januar 2005, s. 42.

Politikkommissionens forslag til ny politikredsinddeling

I betænkning nr. 1409/2002 om politiets struktur foreslog Politikkommissionen, at antallet af politikredse reduceres fra 54 til 25.

Politikkommissionen fandt således, at en politikreds som minimum skal have et samlet personaletal på 250-300 medarbejdere. Politikkommissionen anbefalede derfor, at politikred-

sene gøres større, idet det bl.a. var kommissionens opfattelse, at øget samarbejde eller assistance kredse imellem ikke vil kunne afhjælpe den – nuværende – manglende bæredygtighed. Med 25 politikredse vil hver kreds i gennemsnit have 330 årsværk.

Selvom Politikkommissionen anbefalede 25 kredse, vurderede kommissionen dog samtidig, at en politikreds skal have mindst 400 medarbejdere for at leve op til samtlige kommissionens krav til bæredygtighed.

Visionsudvalget har noteret sig Politikkommissionens forslag om 25 politikredse. Efter udvalgets opfattelse vil en sådan omlægning imidlertid ikke skabe politikredse, der kan løse de – af udvalget – forudsatte opgaver på egen hånd. Ved 25 kredse vil hovedparten af kredse være for små til at overtage de ledelsesmæssige beføjelser i forhold til bevilling og personale, som bør overføres fra Rigspolitiet til de enkelte politikredse, jf. afsnit 2.1.5., side 109. Forslaget om 25 politikredse med mindst 250 medarbejdere vil således ikke sikre reel decentralisering.

Selvom der ville være tale om mere end en halvering af kredstallet, vil en række af de 25 kredse, Politikkommissionen foreslog, fortsat kun kunne håndtere de mere rutinemæssige opgaver. Der vil fortsat – og i tiltagende grad – ske en centralisering af opgaver, som må løses i Rigspolitiets regi. Samtidig vil det ikke være muligt at gennemføre den modernisering af beredskabet, som er helt afgørende for at styrke politiets lokale tilstedeværelse – og ikke mindst for at sikre hurtigere responstider.

En struktur med 25 politikredse vil endvidere gøre det nødvendigt at bibeholde et antal politiregioner som mellemlag. Denne "lappe-løsning" er u hensigtsmæssig og vil i øvrigt modvirke en klar og entydig ledelsestruktur.

Der skal i den forbindelse også fremhæves erfaringerne med politireformen i Sverige. Som beskrevet i afsnit 2.2.7., er der i Sverige sket en markant reduktion af antallet af politikredse over en relativt kort årrække. I 1965 blev antallet af politikredse reduceret fra 500 til 119. I perioden 1993-1998 blev der gennemført en omfattende politikredsreform, hvor de oprindeligt 119 kredse – i fire etaper – blev reduceret til de nuværende 21 kredse.

Svensk politi har imidlertid for nylig gennemført analyser, der viser, at adskillige af de 21 politikredse er for små til at klare sine opgaver på egen hånd. De er således ikke fuldt fagligt bæredygtige. På den baggrund har man nu indledt et samarbejde i seks uformelle regioner.

1971-betænkningen

Den nuværende politikredsinddeling blev fastlagt i 1973 på baggrund af anbefalingerne fra et strukturudvalg, der afgav betænkning nr. 605/1971 om politikredsinddelingen i Danmark. Strukturudvalget anbefalede i 1971-betænkningen en reduktion af antallet af politikredse fra de daværende 72 kredse til 48. Strukturudvalgets flertal var opmærksom på, at omkring en fjerdedel af de foreslåede 48 politikredse var små ud fra "politifunktionelle synspunkter". Udvalget foreslog derfor, at ni ud af de efter forslaget 11 mindste politikredse kun blev opretholdt "forsøgsvis".

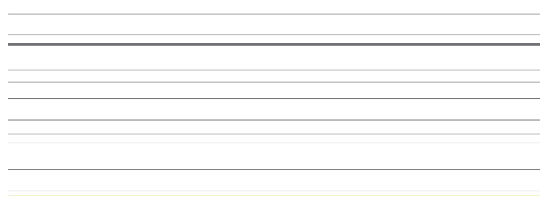
Efterfølgende blev det fra politisk side besluttet at bibeholde yderligere seks politikredse ud over de anbefalede 48 – dvs. i alt 54 kredse.

15 af de 54 politikredse, vi endnu har i dag, var således allerede i 1971 – politifagligt set – for små.

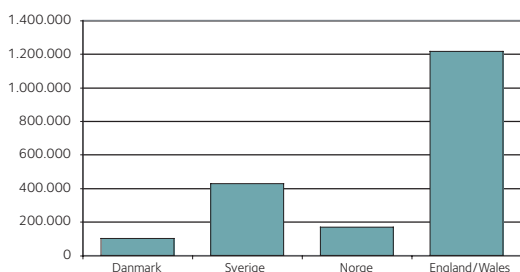
Det hører altså med til det samlede billede, at allerede i 1971 blev kun godt 36 af de nuværende 54 politikredse vurderet som "politifunktionelt" bæredygtige. Som det fremgår af kapitel 3, har samfundsudviklingen i de mellemtiliggende knap 35 år medført markant forøgede krav til politiets bæredygtighed – bl.a. til uddannelse og specialisering, erfaring og rutine, ressourcestyling, personaleudvikling samt adgang til og anvendelse af teknologisk udstyr, herunder it, jf. afsnit 2.2.3.

2.2.7. Sverige, Norge og England

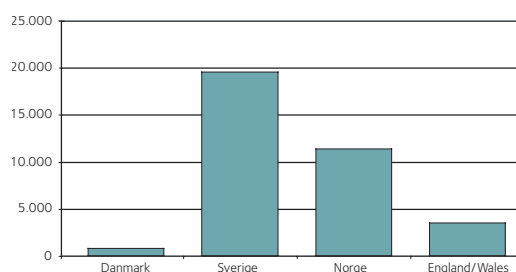
Visionsudvalget har ladet KPMG gennemføre en international analyse, som sammenligner dansk politi med politiet i Sverige, Norge og England. Denne analyse viser, at antallet af politikredse i Danmark er større i forhold til befolkningsgrundlaget end i både Sverige, Norge og England. Det på trods af, at Danmark har en meget mindre befolkning og geografisk udstrækning end Sverige og især England.



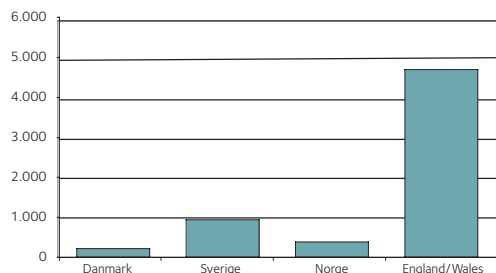
Antal indbyggere pr. politikreds



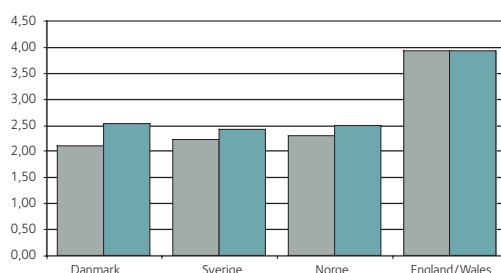
Areal pr. politikreds



Ansatte pr. politikreds



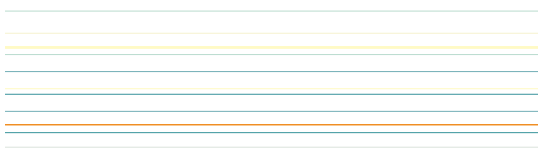
Antal ansatte pr. politikreds pr. 1.000 indbyggere



■ Ansatte pr. 1.000 indbyggere i kredse ■ Ansatte pr. 1.000 indbyggere i alt

I *Sverige* er der i dag 21 politikredse. Dette antal er resultatet af en markant reduktion af antallet af politikredse over en relativt kort årrække. I 1965 blev antallet af politikredse reduceret fra 500 til 119. I perioden 1993-1998 blev der gennemført en omfattende politikredsreform, hvor de oprindeligt 119 kredse – i fire etaper – blev reduceret til de nuværende 21 kredse. Som nævnt har det svenske politi efter analyser fundet, at den nuværende struktur bl.a. har den svaghed, at adskillige af de 21 politikredse er for små til at klare sine opgaver på egen hånd. Inden for rammerne af konceptet "En nationell polis" samarbejder man derfor nu i seks ufør-melle regioner.

I *Norge* er der i dag 27 politikredse. Norsk politi har siden 1994 gennemgået en række reformer. Før disse reformer var der 54 politikredse, fem politiregioner samt otte særorganer. I 2002 blev politikredsene sammenlagt til de nuværende 27 kredse.



KPMG om politikredsreformen i Norge

"Der kan peges på følgende iagttagelser vedrørende effekten af reformerne:

- Der er blevet færre ledere i politiet som følge af, at særligt støttefunktioner er samlet. Konkret er antallet af administrationschefer reduceret. Yderligere er antallet af chefer for vagthavendefunktioner reduceret.
- Der synes at være opnået en bruttogeinst på 300 årsværk, som er blevet frigjort til politiarbejde. En stor del af denne geinst synes imidlertid at være medgået til en udvidelse af ferien fra fire til fem uger.
- Sagsbehandlingstiderne er generelt faldet.
- Den forbedrede mulighed for at omdisponere personale mellem driftsenhederne i distriktet har reduceret behovet for overtid i de enkelte enheder. Dette er særligt tilfældet for så vidt angår de helt små enheder, hvor sygdom blandt kollegerne tidligere har givet anledning til betydeligt overtidsforbrug.

- Budgetdisciplinen er blevet forbedret som følge af decentraliseringen af budgetansvaret og den tilknyttede opfølgingsprocedure. Yderligere har sammenknytningen af finansieringsansvar, personaleansvar og fagligt ansvar medvirket til, at politimestrene i højere grad tager ansvaret for resultatopnåelse i eget distrikt. En afledt effekt heraf er, at der er blevet større variation distrikterne imellem i henseende til organisatoriske løsninger, som nu i højere grad tilpasses lokale behov og vilkår.

- Oprettelsen af Politistyrelsen har betydet en enklere sagsbehandling, at vilkårene for "etatsstyring" er blevet bedre, og at det "faglige ministeransvar" er blevet aflastet.

Der foreligger dog også en del kritik af reformen i pressen. Kritikken vedrører overvejende, at reformerne ikke har givet mere gadepatruljering."

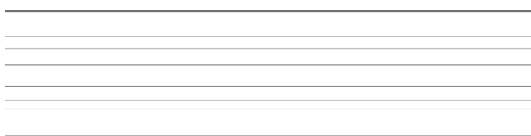
KPMG: "Politiet i Sverige, Norge og England/Wales", 11. november 2004, s. 51 f.

I *England* er der i dag 43 politikredse. I 1964 blev antallet af kredse således reduceret fra 122 til de nuværende 43. Inden for denne struktur har engelsk politi i de senere år gennemgået en omfattende reformproces rettet mod at optimere opgavevaretagelsen.

KPMG har konkluderet, at der i både Sverige, Norge og England ses store fordele i at være organiseret i enheder, som er selvstændigt bæredygtige. Fordelene knytter sig i særlig grad til muligheden for at besidde operationel fleksibilitet og muligheden for specialisering. KPMG anfører videre, at det forhold, at politikredsene er større, giver mulighed for den *betydelige decentralisering af ansvaret*, som i varierende grad genfindes i alle tre lande.

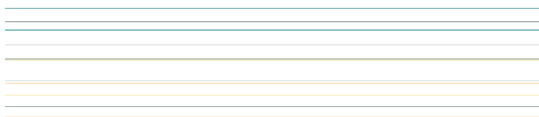
2.2.8. Grænseflade til domstolene

Domstolenes Strukturkommission har i betænkning nr. 1398/2001 fremsat forslag til en fremtidig byretsstruktur. Kommissionen har foreslået, at de nuværende 82 retskredse sammenlægges til i alt 25 retskredse.



Som beskrevet i afsnit 2.2.3., jf. side 123, stillede Politikkommissionen det krav til fremtidens politikreds, at politikredsens grænser som udgangspunkt ikke må gennemskære en retskreds' grænser.

Forslagene til den fremtidige geografiske politi- og retskredsinddeling fra henholdsvis Politikkommissionen og Domstolenes Strukturkommission er da også stort set sammenfaldende.



Det ligger uden for rammerne for Visionsudvalgets arbejde at udtale sig nærmere om den fremtidige retskredsinddeling. Udvalget kan som udgangspunkt tilslutte sig Politikkommissionens krav om, at en politikreds' grænser ikke bør gennemskære en retskreds' grænser. En retskreds bør således ikke være delt mellem flere politikredse. Dette krav vil også kunne opfyldes i en ny struktur med 10-12 politikredse og et større antal retskredse, f.eks. 25 som foreslået af Domstolenes Strukturkommissionen. I så fald må det dog sikres, at hver politikreds indeholder én eller flere hele retskredse.



Efter udvalgets opfattelse vil det ikke i sig selv være et problem, hvis der fremover – fortsat – er flere retskredse end politikredse. Politikredsene skal allerede i dag betjene flere retskredse. Det vil også være muligt at tilrettelægge en fornuftig ordning i en fremtidig struktur, hvor 10-12 politikredse hver skal betjene f.eks. 2-3 retskredse. Det kan ikke udelukkes, at anklagerne i visse tilfælde vil skulle køre længere for at møde i retten, end hvis politikredsen kun skulle betjene én retskreds. Dette skal imidlertid ses i forhold til de betydelige effektiviseringer, en politi- og retsreform vil indebære i både politi- og retskredse. Udvalget finder således ikke, at det samlet set vil give anledning til problemer, hvis en retskredsreform munder ud i flere retskredse end de foreslåede 10-12 politikredse.

2.2.9. Grænseflade til kommunerne

Politikkommissionen opstillede ligeledes det krav til fremtidens politikreds, at kredsens grænser skal følge de primærkommunale grænser, så kredsen indeholder én eller flere kommuner. Tilsvarende fandt Politikkommissionen, at en politikreds' grænser som udgangspunkt også skal følge de amtskommunale grænser, så kredsen ikke deles mellem flere amter.

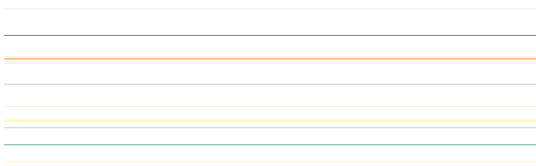
I lyset af aftalen om en kommunalreform må det imidlertid overvejes, om det er relevant at stille tilsvarende krav til fremtidens politikredse.

Efter Visionsudvalgets opfattelse må det også efter kommunalreformen stilles som et krav til fremtidens politikreds, at kredsens grænser følger kommunegrænserne, så politikredsen indeholder én eller flere kommuner. Baggrunden herfor er, at der efter kommunalreformen fortsat vil være behov for et tæt samarbejde mellem politiet og kommunerne. Der er således fortsat en række opgaver, der involverer begge myndigheder – f.eks. samarbejdet mellem skole, socialforvaltning og politi (SSP-samarbejdet) og tværgående arbejdsgrupper til bekæmpelse af rockerkriminalitet, indsats mod børnemishandling mv.

Visionsudvalget finder imidlertid ikke, at der er sådanne opgavemæssige sammenfald mellem politiet og de nye regioner, som gør det nødvendigt at sikre, at politikredsenes grænser kommer til at følge regionernes grænser. Politikredsinddelingen må naturligvis tilrettelægges på en måde, der tager højde for politiets samarbejde med sygehusberedskabet, (total)forsvaret osv.

Efter udvalgets opfattelse vil politireformen – i sammenhæng med kommunalreformen – medføre en markant styrkelse af samspillet mellem politiet og kommunerne.

Et centralt element i både kommunalreformen og politireformen er at sikre *større lokal beslutningskompetence* og dermed større reel decen-

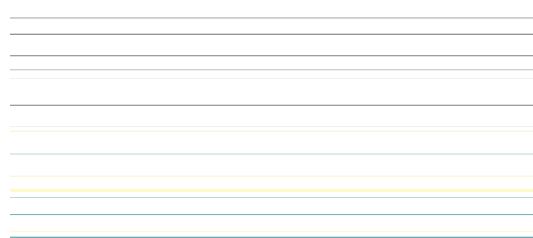


tralisering. Kombinationen af både nye bæredygtige kommuner og nye bæredygtige politikredse vil derfor give mulighed for at etablere et langt mere kvalificeret og omfattende samarbejde på de mange vigtige fælles opgaveområder.

Med større kommuner og politikredse vil det blive muligt at gennemføre mere slagkraftige tværgående initiativer, flere tæt koordinerede indsatser osv. I og med at politikredsene får langt større grad af decentrale beføjelser, vil det også blive betydeligt lettere for kredsene end i dag at tilpasse politiets indsats til de lokale behov – herunder til de konkrete problemer, kommunerne identificerer i arbejdet f.eks. på det sociale område og i skolerne. Kommunerne vil med andre ord få øgede muligheder for at påvirke politiindsatsen i deres lokalområde.

Visionsudvalget forventer således, at den sammenhængende politireform vil sikre kommunerne en mere beslutningsdygtig samarbejdspartner i politiet. Politiet vil også kunne tilbyde kommunerne en bedre og mere effektiv løsning af opgaverne. Denne styrkelse af samarbejdet mellem politiet og kommunerne vil kunne udnyttes i den meget vigtige fælles indsats i forhold til bl.a. børn- og unge, etniske grupper, narkotikamisbrug og personer med psykiske og sociale problemer. En styrkelse af samarbejdet på disse områder er ikke mindst afgørende i lyset af de – fælles – udfordringer, kommunerne og politiet står over for i de kommende år, jf. kapitel 3.

I den forbindelse skal det også nævnes, at udvalget forudsætter, at *lokalnævnene* oprettholdes i en opdateret form efter kommunalreformen og den sammenhængende politireform. Efter udvalgets opfattelse skal der således fortsat være et lokalnævn i hver af de nye politikredse. Efter den foreslåede ledelses- og kredsreform vil den lokale politidirektør være udstyret med de nødvendige ledelsesbeføjelser og det tilstrækkelige personaletal til at realisere lokalnævnenes ønsker til særlige prioriteringer mv. Lokalnævnene vil derfor få større reel indflydelse efter en sammenhængende politireform.



Anklagemyndigheden

I Danmark er den lokale anklagemyndighed af historiske årsager integreret i de lokale politikredse. Ud over i Norge kendes denne model ikke i de øvrige vesteuropæiske lande, vi normalt sammenligner os med, herunder Sverige. I andre lande er politi og anklagemyndighed af principielle årsager helt adskilte myndigheder.

Rigsadvokaten besidder alene faglige beføjelser, men ikke sædvanlige ledelsesmæssige kompetencer i forhold til økonomi, personale mv. Disse beføjelser i forhold til anklagemyndighedens forhold ligger i dag hos henholdsvis Rigspolitichefen (bevilling, økonomiadministration, kontorpersonale mv.) og Justitsministeriet (juridisk personale).

Visionsudvalget er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at gennemføre en fuldstændig adskillelse mellem anklagemyndigheden og politiet. Integrationen af den lokale anklagemyndighed i politikredsene indebærer således visse fordele i forhold til et effektivt og uformelt samarbejde mellem de to myndigheder. Udvalget finder dog samtidig, at der bør ske en styrkelse af Rigsadvokatens ledelsesmæssige kompetencer, men udvalget er delt i spørgsmålet om, hvordan dette bør ske.

Et flertal (Erik Bonnerup, Mogens Bundgaard-Nielsen, Bent Carlsen, Henning Fode, Louise Gade, Steen Hildebrandt, Ole P. Kristensen, Linda Nielsen og Kurt Bligaard Pedersen) finder, at anklagemyndighedens nuværende ordning må ændres som led i en sammenhængende politireform.

Den nuværende ordning rejser således efter flertallets opfattelse problemer i forhold til såvel grundlæggende hensyn til anklagemyndighedens uafhængighed og gennemslagskraft over for politiet – og dermed til retssikkerheden og legalitetskontrollen med politiet – som til ledelsesmæssige principper om sammenhæng mellem ansvar og kompetence. Disse problemer vil blive større ved den foreslåede markante styrkelse af politiet. Det findes derfor nødvendigt, at anklagemyndigheden understøttes med de samme ledelsesmæssige beføjelser i forhold til bevilling, regnskab og personale mv. som politiet.

Flertallet lægger på den baggrund afgørende vægt på, at Rigsadvokaten sikres de grundlæggende ledelsesmæssige kompetencer i forhold til anklagemyndighedens bevilling, regnskab, personale mv., som i dag ligger hos henholdsvis Rigspolitiet og Justitsministeriet, og som er en forudsætning for den balance og ligeværdighed mellem anklagemyndighed og politi, der kendetegner en retsstat. En udskillelse af anklagemyndighedens bevilling fra politiets bevilling vil i øvrigt give Folketinget og borgerne bedre indsigt i både politiets og anklagemyndighedens ressourceanvendelse.

Et mindretal (Torsten Hesselbjerg, Peter Ibsen, Poul Bjørnholdt Løhde og Jens Kruse Mikkelsen) er enig i, at der i forbindelse med politireformen er anledning til at overveje organiseringen af anklagemyndigheden. Navnlig er det væsentligt, at den overordnede anklagemyndighed får mulighed for at indføre moderne mål- og resultatstyring for hele anklagemyndigheden, og at Rigsadvokatens rolle styrkes i forhold til politikredsenes og den overordnede anklagemyndigheds administration af personale, budget og økonomi. Flertallets konkrete forslag, der gør grundlæggende op med den hidtidige ordning på området, forudsætter imidlertid nærmere analyse og yderligere overvejelser. Mindretallet kan derfor ikke på det foreliggende grundlag tilslutte sig flertallets forslag.

Et andet mindretal (Sten Heckscher) finder, at det på baggrund af udvalgets analyse af og forslag om ledelsen af politiet har været nødvendigt at overveje forholdet til anklagemyndigheden og balancen imellem Rigspolitichefen og Rigsadvokaten. Det har derved været naturligt, som udvalget har gjort, at stille det spørgsmål, om man burde slå ind på den vej, som er valgt i så godt som alle sammenlignelige lande, og skille de to myndigheder ad. Gode grunde kunne tale derfor, men udvalgets enige svar på spørgsmålet er imidlertid, at man ikke nu bør tage dette skridt.

Med et sådant valg af vej synes dog flertallets konklusioner at være alt for vidtgående og snarere forenelige med at adskille de to myndigheder end med at bibeholde den nuværende grundstruktur.

Det er ganske vist væsentligt, at den overordnede anklagemyndighed får mulighed for at indføre moderne mål- og resultatstyring for hele anklagemyndigheden, og at Rigsadvokatens rolle styrkes, når det gælder personale og økonomi. Hvordan dette nærmere skal gå til, og hvilken konstruktion som burde vælges, når man ikke gennemfører en deling, må imidlertid overvejes nærmere. Derfor kan dette medlem ikke på det foreliggende grundlag tilslutte sig flertallets forslag.

Et tredje mindretal (Erik Christensen) er af den opfattelse, at emnet går ud over udvalgets kommissorium, og kan hverken støtte flertals- eller mindretalsudtalelserne.





Anklagemyndigheden i Sverige

I Sverige er anklagemyndigheden og politiet to adskilte myndigheder med et nært samarbejde. Politiet har ca. 24.000 ansatte og et budget på ca. 15 mia. skr. Anklagemyndigheden har ca. 1.000 ansatte og et budget på ca. 850 mio. skr.

Den 1. januar 2005 blev anklagemyndigheden en enkelt myndighed med 43 anklagerkamre over hele landet og fire særskilte udviklingscentre.

Forbrydelser skal anmeldes til politiet, som normalt har ansvaret for efterforskningen frem til, at

- nogen med rimelig grund mistænkes for en forbrydelse, som ikke er af enkel beskaffenhed,
- visse tvangsmidler, f.eks. anholdelse eller fængsling, bliver aktuelle.

Når de ovenfor nævnte situationer foreligger, overtager anklagemyndigheden i princippet ansvaret for efterforskningen.

I visse særlige tilfælde – f.eks. når mistanke rettes mod en politimand eller ved forbrydelser i familierelationer – indtræder anklagemyndigheden tidligere i sagen.

Politiet fortsætter med at lede efterforskningen i sager om mindre alvorlige forbrydelser. I sådanne mere simple sager – som kvantitativt udgør hovedparten af alle straffesager – er anklagemyndigheden i praksis sjældent indblandet, før efterforskningen er færdig, og anklagemyndigheden skal tage stilling til tiltalingsmålet. Efterforskningslederen skal dog holde anklagemyndigheden underrettet om efterforskningens gang i det omfang, "det behøves".

Det er kun anklagemyndigheden, der kan træffe afgørelse om tiltalingsmålet, og som fører straffesager for domstolene.

Ved visse mindre alvorlige lovovertrædelser – navnlig trafikforseelser – kan politiet udstede bødeforelæg. Hvis bøden vedtages, er sagen afsluttet. Også anklagemyndigheden kan udstede bøder.

I de sager, hvor anklagemyndigheden har ansvaret for efterforskningen, skal politiet bistå anklagemyndigheden ved at stille ressourcer i form af mandskab mv. til rådighed. Det er således i vidt omfang politiet, der udfører det praktiske efterforskningsarbejde – men under anklagemyndighedens ledelse. Politiet kan som udgangspunkt kun afslå bistand i det ønskede omfang, hvis der savnes ressourcer. I sådanne tilfælde må eventuel uenighed om prioriteringen bringes op gennem de to systemer, hvor de respektive chefer må forsøge at finde en løsning. I praksis løses sådanne prioriteringsproblemer lokalt.

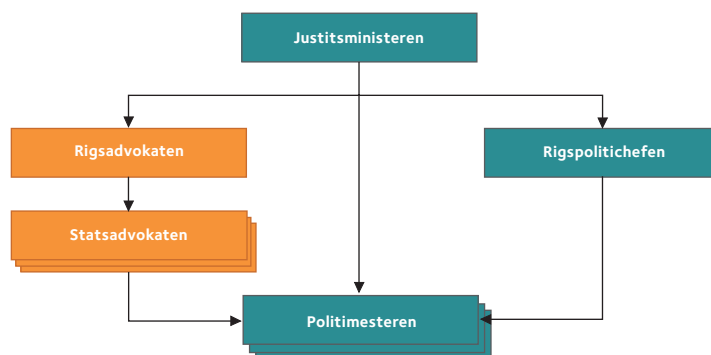
1.2. Kompetenceforholdene

1.2.1. Politimesterens referenceforhold

Som leder af det lokale politi refererer politimesteren direkte til justitsministeren for så vidt angår varetagelsen af politimæssige opgaver. Politimesteren er dog på visse afgrænsede områder underlagt Rigspolitichefen, navnlig med hensyn til forvaltningen af økonomi og personale. Den overordnede ledelsesstruktur i politiet er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 5, jf. side 103.

Som leder af den lokale anklagemyndighed er politimesteren fagligt underlagt Rigsadvokaten, der – gennem de seks regionale statsadvokater – fører tilsyn med politimestrenes behandling af straffesager, herunder overholdelsen af tidsfrister, og behandler klager over afgørelser. Rigsadvokaten opstiller mål- og resultatkrav for anklagemyndighedens virksomhed. Rigsadvokaten fastsætter endvidere bestemmelser om, hvordan anklagemyndigheden skal udføre sine opgaver, og kan give pålæg om behandlingen af konkrete sager. Statsadvokaterne kan tillige pålægge politimestrene at

Figur 1. Politimesterens overordnede.



behandle konkrete sager, der ellers kan henføres til andre politikredse.

Anklagemyndigheden er i øvrigt underlagt justitsministeren, der dog af principielle årsager er yderst tilbageholdende med at gribe ind i behandlingen af konkrete straffesager.

I politikredse ses opdelingen mellem anklagemyndighed og politi navnlig illustreret ved opdelingen i personalegrupperne "politifolk" og "jurister". Juristerne i en politikreds fungerer som altovervejende hovedregel som anklagere med vicepolitimesteren som den daglige leder. Men ikke kun juristerne i politikredsen – og det dertil knyttede kontorpersonele – udfører opgaver, der henhører under anklagemyndighedens område. I de fleste kredse er der også oprettet et såkaldt politisekretariat, der under vicepolitimesterens ansvar varetager ekspeditionen af en lang række mere rutinemæssige straffesager. Til disse sekretariater hører også egentlige politianklagere, dvs. politiuddannede medarbejdere, der på anklagemyndighedens vegne giver møde i retten i disse mere rutineprægede sager, f.eks. færdselssager. Dertil kommer, at der både i ordenspolitiet og ikke mindst i kriminalpolitiet i det daglige løbende udføres opgaver på anklagemyndighedens område. Hver gang en betjent f.eks. udsteder en bøde, sker det på politimesterens vegne som led i udførelsen af anklagemyndighedens opgaver. Det er ligeledes anklagemyndigheden, der styrer efterforskningen af straffesager.

Der er således i det daglige arbejde i en politikreds et nært samarbejde, men også en vanskelig grænseflade, mellem politiets arbejde og anklagemyndighedens arbejde. Da de to myndigheder er underlagt en fælles chef – politimesteren – er det dog ikke nødvendigt at undergive denne grænse nærmere analyse ved hvert enkelt sagsskridt. I den praktiske dagligdag i politikredse er der tale om et integreret samarbejde mellem de to forskellige myndigheder.

Politimesteren refererer således i dag til tre myndigheder (Justitsministeriet, Rigspolitietschefen og Rigsadvokaten). Efter Visionsudvalgets forslag reduceres det til to, nemlig Rigspolitietschefen og Rigsadvokaten.

1.2.2. Budgetmæssige forhold

Bevillingerne til anklagemyndigheden fastsættes på finanslovene på konto 11.23.01. "Politiet og anklagemyndigheden", som således rummer bevillinger vedrørende både politiet og anklagemyndigheden. Den samlede driftsbevilling udgør i 2005 ca. 7 mia. kr., som ikke på finansloven er fordelt nærmere mellem politi og anklagemyndighed.

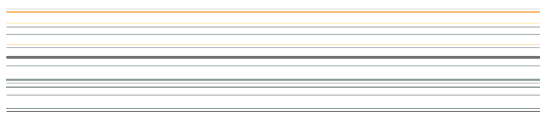
Kontoen administreres af Rigspolitiet, som varetager såvel budgettering som den daglige regnskabsførelse, lønanvisning, revision mv. vedrørende både politiet og anklagemyndigheden. Det er Rigspolitiet, som forestår udarbejdelsen af bidrag til finansloven, den løbende afrapportering i rammeredegørelser, dialogen med Justitsministeriet og Finansministeriet om bevillingsmæssige spørgsmål mv., og det er

Rigspolitechefen, som deltager i de forberedende og politiske forhandlinger om finansloven og flerårsaftalerne vedrørende både politiet og anklagemyndigheden.

Bevillingen er som nævnt ikke nærmere specificeret på finansloven, og der udarbejdes heller ikke særskilt budget for anklagemyndigheden. Som følge heraf aflægges der heller ikke særskilt regnskab for anklagemyndigheden.

Det er derfor ikke umiddelbart muligt at angive, hvad udgifterne til drift af anklagemyndigheden er. Af virksomhedsoversigten i finansloven fremgår, at der i 2005 budgetteres med et forbrug på ca. 671 mio. kr. til strafforfølgning (anklagevirksomhed), hvortil kommer en andel i udgifterne til uddannelse, hjælpefunktioner og generel ledelse og administration. Af politiets årsrapport for 2003 fremgår, at der til anklagevirksomhed blev anvendt 1.107 årsværk, heraf 202 årsværk i den overordnede anklagemyndighed. Hertil kommer de årsværk, som er beskæftiget med generel ledelse og administration af anklagemyndigheden, uddannelse af anklagemyndigheden og hjælpefunktioner til anklagemyndigheden.

Da administrationen af anklagemyndighedens bevillinger ligger hos Rigspolitiet, er der ikke opbygget nogen økonomifunktion, controllerfunktion eller lignende i anklagemyndigheden.



I praksis foregår administrationen af anklagemyndighedens bevillinger således ved, at de daglige udgifter til anklagemyndighedens personale og øvrige drift afholdes af Rigspolitiet. Anklagemyndigheden kan rekvirere sædvanligt kontorudstyr mv. fra en af Rigspolitiets afdelinger, og de faste udgifter til drift af anklagemyndigheden (husleje, driftsudgifter til it, lønudgifter osv.) afholdes uden videre af Rigspolitiet. Indkøb af varer og tjenesteydelser sker i alt væsentligt som fællesindkøb gennem Rigspolitiet. Anklagemyndighedens it-løsninger leveres dels af Rigspolitiets Dataafdeling for så vidt angår politikredsene, dels fra en ekstern leverandør for så vidt angår den overordnede anklagemyndighed. Der er derfor heller ikke etableret en it-enhed i anklagemyndigheden.

Opstår der spørgsmål om behov for at tilføre ressourcer til anklagemyndigheden i politikredsene eller hos statsadvokaterne, vil dette blive drøftet mellem det pågældende embede og Rigspolitiet – sædvanligvis uden at Rigsadvokaten involveres. Drejer det sig om behov for yderligere jurister, sker drøftelsen mellem det pågældende embede og Justitsministeriet, jf. nedenfor i afsnit 1.2.3., og også her, uden at Rigsadvokaten involveres.



Ønsker Rigsadvokaten at iværksætte udviklingsprojekter – f.eks. udarbejdelse af en overordnet strategi for anklagemyndigheden, indkøb eller udvikling af større it-systemer, mere omfattende teknisk udstyr, større møblerings- eller indretningsopgaver mv. – iværksettes sådanne projekter først efter, at Rigspolitiet har givet anklagemyndigheden bevilling hertil. Det er således Rigspolitiet, som prioriterer mellem de forskellige ønsker om ”merbevillinger” til politi og anklagemyndighed, herunder bevillingsønsker fra den overordnede anklagemyndighed.

1.2.3. Personalemæssige forhold

Personaleansvaret for anklagemyndighedens medarbejdere er delt mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet.

Justitsministeriet er personaleansvarlig myndighed for det juridiske personale i anklagemyndigheden og forestår nyansættelser, forflytninger, afskedigelser mv. for denne del af anklagemyndigheden. Det er også Justitsministeriet, som står for efteruddannelsen af anklagemyndighedens juridiske personale. Udgifterne til personalet – herunder til efteruddannelse mv. – afholdes imidlertid som nævnt af Rigspolitiet.

Rigspolitiet har personaleansvaret for anklagemyndighedens kontropersonale og servicemedarbejdere. Rigspolitiet har også personaleansvaret for det politiuddannede personale, som gør tjeneste i anklagemyndigheden, f.eks. som efterforskere hos Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet. Det er Rigspolitiet, der står for efteruddannelse af disse medarbejdergrupper.

Fordelingen af medarbejdere mellem de forskellige dele af anklagemyndigheden – de 54 politikredse, de otte statsadvokaturer og Rigsadvokaturen – foretages således af henholdsvis Justitsministeriet og Rigspolitichefen. Rigsadvokaten er ikke ansvarlig herfor.

1.2.4. Rigsadvokatens ledelsesmæssige beføjelser

I faglig henseende ledes anklagemyndigheden af Rigsadvokaten. Som nævnt i afsnit 1.2.1. har Rigsadvokaten i medfør af retsplejeloven instruktionsbeføjelse over for statsadvokaterne og tillige over for politimestrene i disses egen- skab af ledere af den lokale anklagemyndighed.

I andre henseender findes der derimod ikke nogen egentlig, samlet ledelse af anklagemyndigheden, hvad enten det gælder udvælgelse, ansættelse og videreuddannelse af personalet, organisationsudvikling eller prioritering og for- deling af ressourcer mellem de forskellige dele af anklagemyndigheden.

Der er endvidere ikke udarbejdet et særskilt ledelsesinformationssystem for anklagemyndigheden med henblik på at få et mere præcist overblik over ressourceforbrug, produktivitet mv. i de forskellige enheder i anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten har som følge af den ovenfor beskrevne struktur i praksis meget begræn- sede muligheder for at lede anklagemyndigheden. Heller ikke Justitsministeriet eller Rigspolitiet kan i sagens natur forestå den samlede ledelse af anklagemyndigheden. Der findes derfor ikke én enkelt myndighed med et samlet ansvar for anklagemyndigheden.

Der anvendes på denne baggrund kun i meget begrænset omfang mål- og resultatstyring i anklagemyndigheden, idet anklagemyndighe- den i politikredsene dog i et vist omfang er omfattet af de meget omfattende systemer til måling af ressourceforbrug, resultater mv., som Rigspolitiet – som led i opfølgningen på de to seneste flerårsaftaler – har iværksat for så vidt

angår politiet (POLTID, POLIS, PRES mv.). Heller ikke kontraktstyring anvendes i anklage- myndigheden.

2. Fremtidens anklagemyndighed

Overvejelserne om, hvordan der sikres det bedst mulige politi i fremtiden, må naturligvis også inddrage spørgsmålet om anklagemyndig- hedens organisering.

Visionsudvalget er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at gennemføre en fuldstændig adskillelse mellem anklagemyndigheden og poli- tiet. Den nuværende integration af den lokale anklagemyndighed i politikredsene indebærer således visse fordele i forhold til et effektivt og uformelt samarbejde mellem de to myndighe- der. Udvalget finder dog samtidig, at der bør ske en styrkelse af Rigsadvokatens ledelses- mæssige kompetencer, men udvalget er delt i spørgsmålet om, hvordan dette bør ske.

Et *flertal* (Erik Bonnerup, Mogens Bundgaard- Nielsen, Bent Carlsen, Henning Fode, Louise Gade, Steen Hildebrandt, Ole P. Kristensen, Linda Nielsen og Kurt Bligaard Pedersen) finder, at anklagemyndighedens nuværende ordning må ændres som led i en politireform. De samme principielle hensyn til klar og entydig ledelse – og symmetri mellem ansvar og kompetence – som ligger bag udvalgets forslag til en ny ledel- sesstruktur i politiet, gør sig med samme vægt gældende i forhold til anklagemyndigheden. Flertallet lægger derfor afgørende vægt på, at anklagemyndigheden som led i den foreslåede markante styrkelse af dansk politi sikres de samme grundlæggende ledelsesmæssige beføjelser i forhold til bevilling, regnskab, per- sonale mv. som politiet.

Som beskrevet ovenfor, indebærer den særlige danske model med at samle ledelsen af det lokale politi og den lokale anklagemyndighed principielt set betæneligheder i forhold til retssikkerheden.

Ud over de principielle problemstillinger med hensyn til anklagemyndighedens uafhængighed og legalitetskontrollen med politiet, stemmer den nuværende model heller ikke overens med de grundlæggende ledelsesmæssige principper, som ligger bag Visionsudvalgets forslag om en sammenhængende politireform, jf. kapitel 5. Politimesteren refererer til chefer i tre forskel-

lige strenge, og anklagemyndigheden besidder alene faglige kompetencer – men ikke sædvanlige ledelsesmæssige beføjelser i forhold til økonomi, personale mv. til at sikre, at anklagemyndigheden lever op til de krav, der må stilles til denne. Den nuværende ordning for anklagemyndigheden lever dermed ikke op til de principper om klare og entydige kompetenceforhold samt symmetri mellem ansvar og kompetence, som er nødvendige forudsætninger for en velfungerende og tidssvarende organisation.

Problemstillingerne både i forhold til retssikkerhed og til klare ledelses- og kompetenceforhold vil blive forstærket med den foreslåede politireform, der indebærer en betydelig styrkelse af politiet – både af de lokale politidirektører og af Rigspolitechefen.

På den baggrund er det flertallets opfattelse, at der må ske en tilsvarende styrkelse af anklagemyndigheden, og at det vil rejse væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til anklagemyndighedens uafhængighed og gennemslagskraft, hvis den nuværende ordning fastholdes uændret. Flertallet finder det derfor afgørende, at der skabes den nødvendige balance og ligeværdighed mellem anklagemyndigheden og politiet. Der må således sikres anklagemyndigheden den uafhængighed, styrke og gennemslagskraft, der er nødvendig for at garantere den legalitetskontrol, som er af fundamental betydning for retssikkerheden. Det gælder også i forhold til den legalitetskontrol, anklagemyndigheden skal udøve over for politimæssig efterforskning i Rigspolitiets regi, herunder f.eks. i Rigspolitiets Politiafdeling.

En nærliggende mulighed for at sikre denne balance vil være en udskillelse af anklagemyndigheden efter en model svarende til f.eks. den svenske. En sådan udskillelse af anklagemyndigheden vil være en meget betydelig omlægning, hvor omkostningerne – herunder effektivitetstab – næppe står i forhold til de fordele, der kan opnås ved en enklere organisatorisk løsning uden en total udskillelse af anklagemyndigheden.

Flertallet foreslår på den baggrund en mindre vidtgående løsning, som tilnærmer Danmark til de øvrige vesteuropæiske lande. Forslaget om en ændring af den nuværende ordning – men ikke en total udskillelse – skal ses i lyset af de fordele, den daglige, tætte kontakt og ufor-

melle dialog mellem det lokale politi og den lokale anklagemyndighed – i samme bygninger og med samme chef – også kan indebære for bl.a. effektiviteten og kvaliteten af politiets efterforskningsarbejde. Flertallet lægger således vægt på, at koordineringen af den lokale anklagemyndighed og politiet i politikredsene opretholdes, og at politidirektøren derfor fortsat skal varetage den samlede ledelse af hele kredsens personale.

KPMG om anklagemyndigheden

“Anklagemyndigheden kan ideelt set skilles ud for at sikre større distance og uafhængig kontrol af straffesagsbehandlingen. Dette indebærer dog andre ulemper, idet effektiviteten i procesflowet vanskeliggøres ved en opdeling af organisationen. Tilsvarende kan anføres, at integrationen i dag bidrager til, at kontrollen udøves løbende i det daglige og dermed bidrager til, at legalitetskontrol internaliseres i den enkelte politibetjents virke og politiet generelt. Der er ej heller i de gennemførte besøg og analyser identificeret konkrete problemstillinger ved anklagemyndighedens nuværende placering.

[...] Effektivitetsmæssigt synes det optimalt at have anklagemyndigheden integreret i politiet, da dette muliggør, at der tilrettelægges en efterforskningsdybde afpasset en anklagestrategi. Desuden fremhæves det af kredsene, at samarbejdet mellem anklagemyndighed og politi ikke bare giver en mere effektiv legalitetskontrol, men også en bedre legalitetsvejledning. En adskillelse vil ikke blot medføre, at legalitetskontrollen mistes, men at kulturpåvirkningen også mistes.

Det må konstateres, at der ikke er identificeret særlige fordele ved at udskille anklagemyndigheden fra politiet. Det er indtrykket, at anklagemyndighedens tilstedeværelse har en positiv indvirkning på effektiviteten i efterforskningen og for kvaliteten af legalitetskontrollen.

Eventuelle problemer i forhold til anklagemyndighedens placering har ikke ladet sig påvise i den interne analyse af politiet. En nærmere afdækning af dette vil således kræve høring af eksterne interessenter.”

KPMG: “Dansk politi – strukturanalyse”, 30. november 2004, s. 20 og 30 f.

Det er flertallets opfattelse, at grundprincipperne i den nuværende ordning for den lokale anklagemyndighed alene kan opretholdes under forudsætning af, at de foreslåede styrkelser af politiets ledelse såvel centralt som decentralt ledsages af en tilsvarende styrkelse af anklagemyndigheden. Anklagemyndigheden må således udstyres med de samme rammer og redskaber som politiet til at matche kravene til god og effektiv offentlig ledelse.

Derfor skal der findes en løsning, hvor fordelene ved den nuværende ordning så vidt muligt bevares, men hvor der samtidig sikres en stærk og ligeværdig anklagemyndighed, der kan leve op til de grundlæggende principper om en entydig ledelse, hvor ansvar og kompetence følges ad.

Efter flertallets opfattelse må Rigsadvokaten have de samme ledelsesbeføjelser i forhold til hele anklagemyndigheden som Rigspolitichefen i forhold til politiet. Den mere detaljerede løsning må findes inden for følgende rammer:

- 1) Ansvar for *anklagemyndighedens personale* overføres til Rigsadvokaten fra henholdsvis Justitsministeriet (jurister) og Rigspolitichefen (kontorpersonale mv.).

Rigsadvokaten får således – på samme måde som Rigspolitichefen for så vidt angår politiet – det overordnede ansvar for ansættelse, fremmelse, uddannelse mv. af juristerne i hele anklagemyndigheden, såvel centralt som decentralt.

Hvad angår anklagemyndighedens kontoruddannede personale, servicemedarbejdere mv. forudsættes det, at chefen for det pågældende embede selv ansætter sine folk osv. Det vil sige, at Rigsadvokaten administrerer kontorpersonalet mv. i Rigsadvokaturen, statsadvokaterne personalet i statsadvokaturerne og politidirektørerne personalet i politikredsene – på helt samme måde som det foreslås for politiet.

Det bemærkes, at flertallet anser det for naturligt, at det fælles ansættelsesområde fortsat er Justitsministeriet ("med tjeneste

indtil videre i..."), ligesom der fortsat bør ske en fælles koordinering af rekrutteringen, efteruddannelsen og fremmelsen af juristerne i politiet og anklagemyndigheden.

-
-
-
- 2) Det overordnede ansvar for *anklagemyndighedens bevilling* overføres fra Rigspolitichefen til Rigsadvokaten. Det betyder, at bevillingen til anklagemyndigheden skal udskilles af bevillingen til politiet.

En overførsel af de ledelsesmæssige kompetencer i forhold til anklagemyndighedens budget og økonomi er en forudsætning for, at der kan indføres mål- og resultatstyring i anklagemyndigheden. Rigsadvokaten skal således have mulighed for at sikre anklagemyndighedens målopfyldelse og faglige kvalitet ved brug af sædvanlige ledelsesmæssige redskaber som f.eks. omprioritering af ressourcer. Det forudsættes i den forbindelse, at Rigsadvokaten tager de nødvendige analyse- og planlægningsredskaber i brug med henblik på at følge og styre anklagemyndighedens mål- og resultatopfyldelse, herunder et ledelsesinformations-system svarende til politiets, men tilpasset anklagemyndighedens behov.

En udskillelse af anklagemyndighedens bevilling fra politiets og overførsel til Rigsadvokaten vil samtidig give Folketinget og borgerne bedre indsigt i både politiets og anklagemyndighedens ressourceanvendelse.

Rigsadvokaten forudsættes fremover at udarbejde et selvstændigt bidrag til finansloven for så vidt angår bevillingen til anklagemyndigheden. Det kan eventuelt ske ved, at Rigsadvokaten og Rigspolitichefen udarbejder et fælles finanslovsoplæg for politiet og anklagemyndigheden.

-
-
-
- 3) Som led i indførelsen af mål- og rammestyring i anklagemyndigheden opstiller Rigsadvokaten de *bevillingsmæssige rammer* samt resultatmål for de enkelte enheder i anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten skal således – på tilsvarende måde som Rigspolicehøved – komme med rammeudmeldinger og fastsætte mål- og resultatkontrakter for statsadvokaturerne og anklagemyndigheden i politikredsene.

Det er en nødvendig konsekvens af en fortsat integration mellem politi og anklagemyndighed på lokalt niveau, at der som led i indførelsen af mål- og rammestyning i hele anklagemyndigheden sker en opdeling af politikredsene budget og målkrav. En sådan budgetmæssig mv. opdeling kendes og håndteres i mange både offentlige og private organisationer. Det forudsætter først og fremmest, at den praktiske ordning tilrettelægges på en hensigtsmæssig måde, så der sikres den nødvendige fleksibilitet i den daglige drift af politikredsene, og så der ikke etableres "vandtætte skotter" i kredsen.

steriets nuværende kompetencer til at gribe ind i politikredsene konkrete arbejdstilrettelæggelse til Rigspolicehøved og overførelse af økonomi- og personalebeføjelser fra Rigspolicehøved til kredsen – og

- flertallets forslag om entydig ledelse med sammenhæng mellem ansvar og kompetence i *anklagemyndigheden* – dvs. overførelse til Rigsadvokaten af Rigspolicehøveds og Justitsministeriets kompetencer i forhold til anklagemyndighedens økonomi og personale.

Den konkrete implementering af disse forslag må ske, når der er taget samlet stilling til den fremtidige overordnede struktur. Det gælder for såvel politiet som anklagemyndigheden. Efter flertallets opfattelse bygger udvalgets forslag om en ledelsesreform i politiet og flertallets forslag om entydig ledelse i anklagemyndigheden således på et grundlag af helt parallel karakter og detaljeringsgrad.

Flertallet finder det vigtigt, at der samtidig tages samlet stilling til de overordnede principper for både politiet og anklagemyndigheden. For det første er der en klar sammenhæng mellem synspunkterne bag og grundlaget for de to forslag. For det andet vil de foreslåede omlægninger af politiet uvægerlig kræve stillingtagen til en række praktiske spørgsmål i forhold til de fremtidige rammer for anklagemyndigheden.

Fastlægges de overordnede rammer for anklagemyndigheden ikke samtidig med de overordnede rammer for politiet, vil der således enten skulle foretages nye tilpasninger senere, eller også vil de nødvendige ændringer blive udskudt på ubestemt tid.

Et *mindretal* (Torsten Hesselbjerg, Peter Ibsen, Poul Bjørnholdt Løhde og Jens Kruse Mikkelsen) er enig i, at der i forbindelse med politireformen er anledning til at overveje organiseringen af anklagemyndigheden. Navnlig er det væsentligt, at den overordnede anklagemyndighed får mulighed for at indføre moderne mål- og resultatstyring for hele anklagemyndigheden, og at

Med den ovenfor skitserede styrkelse af Rigsadvokatens ledelsesmæssige beføjelser vil der blive skabt balance mellem fagligt ansvar og ledelsesmæssige kompetencer i anklagemyndigheden. Efter flertallets opfattelse vil principperne i denne overordnede model både kunne tilgodese behovet for at sikre den nødvendige retssikkerhed og legalitetskontrol og fordelene ved det nuværende lokale samarbejde mellem politiet og anklagemyndigheden. Det forudsættes med andre ord, at de lokale politikredse fortsat vil fungere som *enheder*, hvor alle medarbejderne arbejder i kredsen med politidirektøren som den lokale øverste chef.

Ved den interne organisering af politikredsene forudsættes der på niveauet under politidirektøren at være dels en leder af "politidelen", dels en leder af "anklagedelen", som er jurist.

Flertallet skal bemærke, at der ved den konkrete udmøntning af udvalgets forslag om en ny entydig ledelsesstruktur med symmetri mellem ansvar og kompetence naturligvis forstås et mere detaljeret planlægningsarbejde. Det gælder både for så vidt angår

- udvalgets forslag om en ny ledelsesstruktur i *politiet* – dvs. overførelse af Justitsmini-

Rigsadvokatens rolle styrkes i forhold til politikredsene og den overordnede anklagemyndigheds administration af personale, budget og økonomi. Flertallets konkrete forslag, der gør grundlæggende op med den hidtidige ordning på området, forudsætter imidlertid nærmere analyse og yderligere overvejelser. Mindretallet kan derfor ikke på det foreliggende grundlag tilslutte sig flertallets forslag.

Et andet *mindretal* (Sten Heckscher) finder, at det på baggrund af udvalgets analyse af og forslag om ledelsen af politiet har været nødvendigt at overveje forholdet til anklagemyndigheden og balancen imellem Rigspolitichefen og Rigsadvokaten. Det har derved været naturligt, som udvalget har gjort, at stille det spørgsmål, om man burde slå ind på den vej, som er valgt i så godt som alle sammenlignelige lande, og skille de to myndigheder ad. Gode grunde kunne tale derfor, men udvalgets enige svar på spørgsmålet er imidlertid, at man ikke nu bør tage dette skridt.

Med et sådant valg af vej synes dog flertallets konklusioner at være alt for vidtgående og snarere forenelige med at adskille de to myndigheder end med at bibeholde den nuværende grundstruktur.

Det er ganske vist væsentligt, at den overordnede anklagemyndighed får mulighed for at indføre moderne mål- og resultatstyring for hele anklagemyndigheden, og at Rigsadvokatens rolle styrkes, når det gælder personale og økonomi. Hvordan dette nærmere skal gå til, og hvilken konstruktion som burde vælges, når man ikke gennemfører en deling, må imidlertid overvejes nærmere. Derfor kan dette medlem ikke på det foreliggende grundlag tilslutte sig flertallets forslag.

Et tredje *mindretal* (Erik Christensen) er af den opfattelse, at emnet går ud over udvalgets kommissorium, og kan hverken støtte flertals- eller mindretalsudtalelserne.

Moderne ledelse

Politiet mødes i stigende grad med krav om at leve op til de almindelige krav og forventninger til moderne, god ledelse, som stilles i det omgivende samfund. Den foreslåede sammenhængende politireform vil øge kravene til politiets ledelse.

Det bliver således en central udfordring for den ledelse, der skal stå i spidsen for moderniseringen af dansk politi, at fastlægge den nye ledelsespolitik, som skal udfylde politiets nye rammer.

Den nye ledelsespolitik i politiet bør opfylde følgende målsætninger for moderne, god ledelse:

- Ved rekruttering af politiets ledere bør der sættes øget fokus på generelle ledelseskompetencer og personlige egenskaber.
- Retsplejelovens krav om, at politiets topledere skal have juridisk kandidateksamen, bør ophæves. Politidirektørerne i de 10-12 nye politikredse må rekrutteres ud fra en helhedsvurdering af de individuelle kvalifikationer frem for et mere snævert (formelt) uddannelseskraft.
- Der bør udvises større åbenhed over for omverdenen ved rekruttering af ledere i politiet. På en række områder (økonomi, it, personaleudvikling mv.) bør der således rekrutteres flere ledere ude fra.
- Der bør ske en opblødning af stive, anciennitetsbaserede advancementssystemer, som kan være en barriere for udvikling og stimulering af ledertalenter.
- Politiets lederuddannelse bør i videst muligt omfang integreres i det etablerede uddannelsessystem. Herved vil lederuddannelsen i højere grad blive inspireret af erfaringerne fra andre organisationer og præget af den generelle udvikling i kravene til god ledelse.
- Systematisk lederevaluering og opfølgning herpå bør være obligatorisk for alle ledere i politiet.
- Der bør indføres åremålsansættelse og direktørkontrakter for hele politiets topledelse.
- Politiet bør formulere en overordnet ledelsesstrategi, som fastlægger:
 - 1) De kompetencer politiets samlede ledelsesgruppe som helhed har behov for – og hvordan disse kompetencer tilvejebringes.
 - 2) De principper der gælder for god ledelse i politiet – og hvordan barriererne herfor nedbrydes.



niveauer bør besidde. Politiets ledelsespolitik må fastsættes af politiets ledelse. Det bliver således en central opgave for den ledelse, der skal stå i spidsen for omlægningen af dansk politi, at fastlægge den ledelsespolitik, der skal udfylde politiets nye rammer.

Udvalget vil pege på de overordnede pejlemærker, udvalget opfatter som afgørende for at sikre en moderne ledelse af fremtidens politi, jf. nedenfor i afsnit 3 og 4.

Som led i sine overvejelser har Visionsudvalget bl.a. fået gennemført et såkaldt *ledelsesbarometer i politiet*. Resultaterne af denne undersøgelse blandt politiets ledere afdækker en række områder, hvor der efter udvalgets opfattelse er behov for at tage politiets ledelsespolitik op til revision, jf. afsnit 2.

Visionsudvalgets hovedkonklusioner kan sammenfattes til følgende:

- Politiets ledere skal leve op til de almindelige krav og forventninger til god ledelse, som stilles i det omgivende samfund.
- I tråd hermed bør der ved rekrutteringen af politiets ledere sættes øget fokus på generelle ledelseskompetencer og personlige egenskaber.
- Det formelle uddannelseskrav om, at politiets topledere skal være jurister, bør ophæves. Ligesom i Norge og Sverige skal der i stedet lægges vægt på, at den enkelte har de nødvendige ledelsesmæssige kvalifikationer – dvs. en helhedsvurdering af personens kvalifikationer frem for et mere snævert og formelt fagligt krav.
- Ved rekrutteringen af politiets ledere bør der sættes øget fokus på mangfoldighed og åbenhed over for omverdenen. Der bør på en række områder (personaleudvikling, økonomi, teknologi mv.) rekrutteres flere ledere uden for etaten.

- God lederudvikling starter med udvikling af ledertalenter. Talentudvikling forudsætter stimulering, anerkendelse, belønning og tidlig medinddragelse i (før)lederudviklingen. Hierarki og stive, anciennitetsprægede avancementssystemer må ikke blokere for udviklingen af ledertalenter.

- Politiets lederuddannelse bør i videst muligt omfang integreres i det etablerede uddannelsessystem.

- Systematisk lederevaluering bør gøres obligatorisk for alle ledere i dansk politi. Det gælder både afholdelse af udviklingssamtaler, udarbejdelse af karriere- og uddannelsesplaner samt systematisk opfølgning herpå.

- Der bør i langt højere grad anvendes åremålsansættelse og resultat-/direktørkontrakter med henblik på at skabe en incitamentsstruktur i forhold til hele politiets topledelse.

- Der bør formuleres en fælles ledelsesstrategi for dansk politi. Ledelsesstrategien bør beskrive:

- 1) De kompetencer politiets samlede ledelsesgruppe som helhed har behov for – og hvordan disse kompetencer tilvejebringes.

- 2) De principper der gælder for god ledelse i politiet – og hvordan barriererne herfor nedbrydes.

Det er blevet anført, at politiet er "ledesestungt". I den sammenhæng er det vigtigt at sondre mellem på den ene side egentlige ledelsesfunktioner i form af personaleansvar mv. og på den anden side indplacering i lønrammer ("chargering").

KPMG om "span of control" i politiet

"Det er blevet nævnt ganske mange gange under vore samtaler med jurister, kontorfolk og især politifolk fra ordenspolitiet, at dansk politi er ledelsestungt. Der er naturligvis tale om individuelle opfattelser, som især synes at kredse om antallet af ansatte i cheflønrammer uden formelt personaleansvar. Ét er opfattelse af ledelse, noget andet er realia. Derfor betragter dette afsnit politiets såkaldte span of control.

Klassisk organisationsteori beskæftiger sig indgående med span of control, som defineres som det antal medarbejdere, der refererer til en enkelt leder.

[...] Det ses tydeligt, at de store kredse har bredest span of control, mens de mindre kredse uden for hovedstaden har det smalleste span of control."

KPMG: "Dansk politi – strukturanalyse", 30. november 2004, s. 67 ff.

Som det illustreres af KPMG's iagttagelser, synes synspunkter om, at dansk politi er ledelsestungt til en vis grad at være mere baseret på lønrammer end på funktioner og reelt personaleansvar. F.eks. er det operative ledelsesansvar, en vagthavende har til at disponere over de patruljer, der er på vagt, ikke udtryk for et egentligt personaleansvar. Men formelt er den vagthavende indplaceret i en "cheflønramme". Som beskrevet nedenfor i afsnit 2.1., konkluderer Det Danske Ledelsesbarometer i øvrigt, at politiets ledere i gennemsnit har 3-4 flere medarbejdere, der refererer direkte til dem, end lederne i resten af staten.

Efter Visionsudvalgets opfattelse er den nærmere diskussion af, om politiet er ledelsestungt eller ej - og hvad der nærmere lægges i dette begreb - ikke i sig selv interessant for det fremadrettede perspektiv. Den sammenhængende politireform, der foreslås i kapitel 5, vil således indebære færre egentlige chefer og flere uden ledelsesansvar i politiet (forudsat der ikke sker en reduktion af politiets personaletal).

2. Ledelsesbarometeret i politiet

2.1. Baggrund

Det er i første række politiets egne ledere og medarbejdere, der kan tegne en profil af politiets ledelse i dag. Politiets egne ledere er ligeledes de nærmeste til at pege på, hvilke barrierer der opleves for god ledelse i politiet. Visionsudvalget har derfor spurgt politiets ledere, hvordan de selv opfatter deres forhold.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt politiets ledere er baseret på en undersøgelse, som Det Danske Ledelsesbarometer og Personalestyrelsen gennemførte i hele staten i 2002 – det såkaldte ledelsesbarometer for statens ledere. Ledelsesbarometeret i politiet er forestået af Det Danske Ledelsesbarometer (ved Handelshøjskolen i Århus), der også har foretaget en sammenligning med resultaterne af ledelsesbarometeret i staten i 2002.

Politiets ledere kan inddeles i fem hovedkategorier:

- Politimester (jurist)
- Vicepolitimester (jurist)
- Politiinspektør / vicepolitiinspektør (politiuddannet)
- Kriminalinspektør / vicekriminalinspektør (politiuddannet)
- Kontorleder (kontoruddannet)

Det Danske Ledelsesbarometer har ikke fundet den store forskel i span of control for politiets ledere og lederne i resten af staten. Ifølge undersøgelsen har politiets ledere som nævnt i gennemsnit 3-4 flere medarbejdere, der refererer direkte til dem, end lederne i resten af staten.

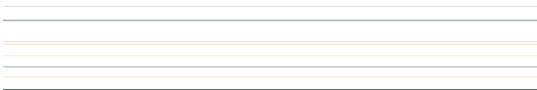
2.2. Resultater og konklusioner

Det Danske Ledelsesbarometer konkluderer, at det er interessant at notere sig, at det afgørende fokus blandt politiets ledere er rettet indad i organisationen samt mod de bløde forhold.

Der opleves en meget klar tendens i politiet til, at beslutninger træffes hurtigt – og med øget hastighed. Det anføres videre, at en del beslutninger i politiet træffes uden for de formelle beslutningsfora. Samtidig opleves den politiske indflydelse på politiets arbejde som stor. Den politiske ledelse opfattes således som mere aktiv af politiets ledere end af lederne i resten af staten.

De interessenter, der særligt opleves at have betydning for ledelsen af politiet, er i prioriteret rækkefølge:

- Medarbejdere
- Overordnede chef
- Ledergruppen
- Politikere/lovgivning



Det Danske Ledelsesbarometer konkluderer på den baggrund, at politiets ledere har fokus på udfordringer, der er internt orienteret og kun i begrænset omfang eksternt rettet. De interessenter med suverænt mindst betydning for lederne i politiet er at finde blandt gruppen af eksterne interessenter. I øvrigt finder mere end 75 pct. af lederne i politiet, at interessentgrupper mv. har en lille betydning for udførelse af lederfunktionen.

Det fremgår videre, at ledere i politiet i større grad udøver ledelse gennem dialog, motivation og holdninger. Dog spiller ledelse gennem ordrer, overvågning og regler fortsat en vis betydning og anføres fortsat at have godt tag i Rigspolitiets ledere. Det anføres samtidig, at et lederjob i politiet i større grad end i resten af staten rummer elementer af de mere "klassiske" ledelsesopgaver, der kendes fra hierarkiske organisationer (regler og direktiver, ordrer, overvågning og kontrol).

Undersøgelsen indikerer, at hverdagen i et lederjob i politiet er karakteriseret ved at være hektisk med mange afbrydelser, mange – og stigende – forskelligartede opgaver, handlingsorienteret og præget af voksende krav fra medarbejdern. Tendensen er således, at den altovervejende del af politiets ledere oplever, at arbejdsbyrden er vokset samtidig med, at der opleves høje krav fra medarbejderne.

Det konkluderes videre, at myten om den rationelle leder, der bruger det meste af sin tid på at udtænke strategier for fremtiden, ikke kan genfindes i resultaterne fra ledelsesbarometeret i politiet. Det Danske Ledelsesbarometer fremhæver i den forbindelse, at hvis topledere hverdag er fyldt med for mange drifts- og administrationsrelaterede opgaver, går det ud over tiden til de mere udviklings- og medarbejderorienterede tiltag.



I forlængelse heraf anføres det, at kredsens størrelse har stor indflydelse på forholdet mellem henholdsvis udviklingsopgaver og driftsopgaver. I politikredse udenfor hovedstadsområdet med et mindre befolkningsgrundlag fylder drift således mere og udvikling mindre end i større kredse. Tilsvarende oplever lederne i de mindre politikredse, at administrative opgaver fylder markant mere, end lederne i de større kredse gør.

Når der sammenlignes med resten af staten, synes lederne i politiet at opleve lederjobbet som forbundet med færre negative karakteristika, end lederne i resten af staten gør. Omvendt opleves lederjobbet i politiet i højere grad som forbundet med administration og drift. Det konkluderes, at forandrings-, viden- og projektledelse ikke ser ud til at spille den store rolle for politiets ledere i dag.

Politiets ledere er blevet spurgt om, hvad de mener karakteriserer den gode leder på deres eget ledelsesniveau. Det konkluderes, at det er helt tydeligt, at ledelseskarakteristika, der har med medmenneskelige relationer at gøre, bliver vurderet højere af politiets ledere end ledelseskarakteristika, der har mere administrativ karakter. Der lægges således størst vægt på kendetegn som evnen til at motivere

andre, samarbejde, få andre til at samarbejde, forhandlingsevne mv. Der er dog en tendens til, at ældre ledere i politiet tillægger mere klassiske værdier som faglig kompetence, administrative opgaver og uddelegering af ansvar større vægt end deres yngre kollegaer. De yngre ledere tillægger modsat evnen til at motivere og nytænkning større værdi.

Politiets ledere lægger i øvrigt meget højere vægt på faglig kompetence, evnen til at administrere samt fastlæggelse af regler og rutiner end lederne i resten af staten.

Hvad angår politiets leders faktiske adfærd konkluderes det, at det er tydeligt, at de blødere lederværdier fylder meget. Det er samtidig meget karakteristisk, at uformelle relationer og samarbejde i meget høj grad er en del af lederadfærden.

Sammenligningen med lederne i resten af staten viser, at disse ledere i højere grad end deres kollegaer i politiet mener, at en del af deres ledelsesadfærd har været at følge op på mål og opgaver samt sætte mål og rammer. Omvendt mener politiets ledere, at de i højere grad udfører daglig, administrativ ledelsesadfærd.

Med hensyn til barriererne for at udøve god ledelse i politiet konkluderes det, at de væsentligste barrierer er mulighederne for at styre selve ansættelsesprocedurerne og belønningmekanismerne. Der tegner sig endvidere et billede af, at politiets ledere i høj grad føler sig begrænsede af de interne organisatoriske begrænsninger. De generelle organisatoriske forhold opfattes således som en ret omfattende barriere for god ledelse. Kun i mindre omfang ses udefrakommende begrænsninger som f.eks. politisk indblanding – herunder fagpolitisk – som en barriere for god ledelse.

I forhold til politiets lederudvikling konkluderes Det Danske Ledelsesbarometer, at der generelt er meget lidt fokus på evaluering af lederne i politiet. Det gælder både i forhold til karriere-

og uddannelsesplanlægning, medarbejderudviklingssamtaler og systematisk overvågning. Det anføres videre, at det i toppen af ledeshierarkiet ser meget sløjt ud med medarbejderudviklingssamtaler og systematisk evaluering. Den manglende fokus på evaluering af politiets ledere giver sig udslag i en relativt lav tilfredshed med evalueringen af ledernes egenskaber. Sammenligningen med resten af staten viser i øvrigt helt entydigt, at lederne i politiet ikke oplever evaluering i nær samme omfang som deres kollegaer i staten.

I ledelsesbarometeret er politiets ledere blevet bedt om at tilkendegive, hvilken betydning forskellige kvalifikationer, evner og personlige egenskaber har for deres nuværende funktion som leder. Det konkluderes, at resultaterne for politiet ligger helt på linie med andre lignende undersøgelser med hensyn til to hovedtendenser:

- Lederens faglige kvalifikationer spiller en knap så stor rolle som de ledelsesmæssige kompetencer og de personlige egenskaber.
- Ledelse opleves forskelligt, afhængig af hvem man er, og i særdeleshed af hvilken funktion man indtager.

Lederne peger på, at de vigtigste faglige kvalifikationer er faglig og teknisk kompetence, mens økonomisk forståelse opleves at have noget mindre betydning. Samtidig oplever kun en tredjedel af politiets ledere, at it har større betydning. Disse svar skal ses i sammenhæng med politikredsens nuværende beskedne råderum over ressourcerne.

Formel *faglig uddannelse* opfattes generelt som vigtig. Tallene tyder dog på et generatonskifte på dette punkt. De yngre ledere opfatter således formel faglig uddannelse som mindre vigtig end deres ældre kollegaer.

Formel *lederuddannelse* opfattes som lidt mere vigtig end formel faglig uddannelse.

Mere end 75 pct. af politiets ledere opfatter imidlertid *kvalificering* som vigtigere end både formel faglig uddannelse og formel lederuddannelse.

Hvad angår karrierevejen i politiet anføres det, at lederne tydeligt har markeret det synspunkt, at karrieren i politiet er en ledelsesmæssig udvikling, der går opad. Man oplever således ikke i større grad at kunne stille karrieren i bero.

To ud af tre ledere tilkendegiver, at advancementssystemet i politiet opleves som stift eller automatisk. Samme flertal af lederne føler, at de har ventet længe på at kunne indtræde i en lederstilling.

Politiets ledere tilkendegiver, at de i høj grad selv har ansvaret for egen efteruddannelse. Lederuddannelsen synes i stor udstrækning at udspringe af tjenestestedets konkrete behov. Lederne giver dog samtidig udtryk for at have et godt udbytte af de gennemførte uddannelsesaktiviteter. Ønskerne til kommende uddannelsesområder går primært på strategi, it, forandringsledelse, personlig udvikling samt kommunikation og formidling. Det Danske Ledelsesbarometer fremhæver, at der bortset fra strategi er tale om internt rettede uddannelsesemaer.

I forhold til jobtilfredshed er praktisk taget alle ledere i politiet generelt set tilfredse med deres nuværende job. De er således mere tilfredse med deres job end lederne i resten af staten. Lederne i politiet oplever generelt stor indflydelse på dele af rammerne for deres arbejdsforhold. Det drejer sig om prioritering af opgaver, selve jobindholdet og beslutningsfrihed. Politiets ledere har også lettere ved at adskille arbejde og fritid end lederne i resten af staten. Tilsvarende oplever de ikke samme problemer med at planlægge og holde deres ferier, som deres kollegaer i resten af staten gør.

I forhold til anvendelsen af arbejdstiden er det daglig drift, som fylder mest. Til gengæld bruges der ikke meget tid på udvikling. Det konkluderes, at næsten halvdelen af de opgaver, som er knyttet til lederjobbet i politiet, kan karakteriseres som opgaver bag eget skrivebord. Den næststørste aktivitet drejer sig om interne møder og samtaler.

3. Fokus på ledelseskompetencer og personlige egenskaber

God ledelse i politiet forudsætter – som alle andre steder – at der rekrutteres, udvikles og fastholdes gode ledere.

Spørgsmålet er imidlertid, hvilke kvalifikationer og egenskaber politiets ledere skal besidde for at kunne betegnes som gode ledere.

Visionsudvalget skal anbefale, at der som led i en sammenhængende politireform sker en revurdering af kravene til ledelseskompetencerne i dansk politi. I tråd med både den almindelige udvikling i kravene til moderne ledelse og opfattelsen blandt politiets egne ledere må der således sættes øget fokus på generelle ledelsesmæssige kompetencer og personlige egenskaber.

Ledelsesbarometeret viser en tendens til, at politiets ledere har fokus rettet indadtil på organisationens interne forhold. Udvalget opfatter det derfor som en vigtig udfordring, at det eksterne fokus styrkes ved formuleringen af forventningerne til politiets ledere i årene fremover.

Det er endvidere væsentligt at sikre, at kravene til politiets lederes kompetencer og egenskaber afspejler, at lederne skal agere i en gennemgribende moderniseret struktur. Eksempelvis skal de nye politidirektører – efter udvalgets forslag – stå i spidsen for store bæredygtige enheder med mindst 7-800 ansatte, budgetter i størrelsesordenen af 500 mio. kr. og med betydelige teknologiske udfordringer, jf. kapitel 5 og 9.

Der bliver med andre ord behov for væsentligt flere og andre ledelseskompetencer, end der er behov for i de små politikredse i dag, hvor der bl.a. ikke er ledelsesbeføjelser af betydning i forhold til personale, økonomi mv.

Det bemærkes, at politiets opgaver og magtbeføjelser indebærer, at politiets virke i meget høj grad er regelbundet. Det er imidlertid en særlig ledelsesmæssig udfordring i organisationer præget af stor regelstyring, at lederne ikke lader regelstyring brede sig på områder, hvor dette ikke er nødvendigt, og hvor det kan medføre unødvendigt bureaukratiske arbejdsgange mv.

3.1. Rekruttering af gode ledere

”Udfordringen er at gøre rekrutteringen systematisk, så alle relevante elementer inddrages. Eksempelvis har rekrutteringen nok været for lidt fokuseret på andet end de faglige kvalifikationer, som lederen også må besidde for at kunne udøve god ledelse.

Den forholdsvis store afgang af ledere i de kommende år gør det nødvendigt at sætte målrettet ind i forhold til rekruttering ved blandt andet at klargøre, hvilke kompetencer der er behov for i relation til den samlede ledergruppe.

[...] Den offentlige rekruttering kan med fordel gøres bredere, end det typisk er tilfældet i dag, således at ansøgere fra andre sektorer og med en anden uddannelsesbaggrund end den traditionelle tages i betragtning.

[...] Et sidste område, der har sammenhæng med rekruttering, er mobiliteten i den offentlige sektor. Mobiliteten er ikke stor på lederniveau, og meget tyder på, at en forøgelse har en række fordele. Mobilitet er frugtbar i forhold til at fremme innovation, dynamik og erfaringsudveksling og medvirker til, at fasttømrede vaner og indgroede praksis i institutionerne en gang imellem bliver taget op til overvejelse. Det er ledere, der kommer fra andre dele af den offentlige eller private sektor ofte gode til.”

Finansministeriet: ”Ledelse på dagsordenen – Perspektiver på bedre ledelse i den offentlige sektor”, oktober 2001, s. 33 ff.

3.1.1. Ophævelse af det formelle eksamenskrav

Det følger af retsplejelovens § 113, stk. 2, at topledelsen i dansk politi – dvs. Rigspolitichefen, vicerigspoliticheferne, Politidirektøren i København, politimestrene, vicepolitidirektørerne og vicepolitimestrene – skal have bestået juridisk kandidateksamen.

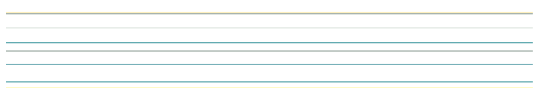
Baggrunden for dette eksamenskrav har navnlig været politimesterens dobbelte funktion som leder af både det lokale politi og den lokale anklagemyndighed, jf. kapitel 6. Den daglige ledelse af anklagemyndighedens arbejde, herunder deltagelse i retsmøder, har således været – og er fortsat i de mindre politikredse – en vigtig opgave for den lokale politimester. Dette skal også ses i sammenhæng med den nuværende ledelsesstruktur, hvor politimestrene først og fremmest varetager et fagligt ansvar og stort set ikke besidder ledelsesmæssige kompetencer i forhold til økonomi, personale mv., jf. kapitel 5. I en struktur med mange små politikredse forudsætter varetagelsen af politimesterens daglige opgaver således, at den pågældende er jurist og f.eks. kan møde i retten.

Som eksempel på det nuværende system kan nævnes, at også cheferne for Rigspolitiets it-organisation og HR-område (Human Resource) i dag er jurister.

I *Sverige* er der ingen formelle eksamenskrav til politimestrene – der stilles blot krav om, at politimestrene skal være ”kvalificerede”. Dette fortolkes i praksis på den måde, at politimestre kan være politiuddannede, hvis de har taget en relevant juridisk efteruddannelse samt i øvrigt vurderes at have ledelsesmæssige forudsætninger. For tiden er alle svenske politimestre jurister.

Det er heller ikke i *Norge* et formelt krav, at politimestrene skal have juridisk kandidateksamen. I praksis forudsættes der dog ligesom i *Sverige* besiddelse af visse juridiske kundskaber, som bl.a. kan tilvejebringes ved efteruddannelsesforløb på universitetet. For tiden er der én ud af de 27 norske politimestre, der ikke er jurist – den pågældende er politiuddannet.

I *England* stilles ingen formelle krav til en politimesters uddannelse. I praksis rekrutteres alle topledere internt i politiet, hvor de har gennemgået traditionelle karriereløb. En lang række af lederne har universitetsgrader. For at blive forfremmet til topleder i engelsk politi kræves det, at "the National Assessment Center" har testet en række generelle ledelsesmæssige og kommunikative kompetencer. Som led i de senere års omfattende reform af engelsk politi er der sat fokus på at styrke de såkaldte generiske ledelseskompetencer som f.eks. "business planning", "people management" og "performance management".



Efter Visionsudvalgets opfattelse er tiden løbet fra det formelle uddannelseskraft til politiets topledere. Retsplejelovens krav om juridisk kandidateksamen bør ophæves som en konsekvens af, at de nye politidirektører skal være topledere i store offentlige organisationer, hvor kravene til lederen ikke kan udledes af en bestemt uddannelse, men forudsætter en række personlige kvalifikationer og indsigt i forskellige faglige områder.

Ophævelsen af eksamenskravet vil endvidere sende et vigtigt signal om, at der skal sættes øget fokus på den enkeltes ledelseskompetencer og personlige egenskaber frem for på mere snævre (formelle) faglige kompetencer. De nye politidirektører skal ikke alene besidde de selvfølgelig faglige kompetencer, der må kræves for at lede politiet – herunder det fornødne indblik i politiets arbejdsområde, strafferet, retspleje mv. De skal i lige så høj grad besidde de generelle ledelseskompetencer, der kræves for at lede en stor organisation.

En juridisk kandidateksamen kan således alene være en indikation af *nogle* af de (faglige) kompetencer, der er relevante for en topleder i dansk politi. Visionsudvalget er naturligvis opmærksom på, at bl.a. hensynet til legalitetskontrollen med politiet og integrationen af den lokale anklagemyndighed fortsat vil betyde, at de nye politidirektører må besidde visse grundlæggende juridisk-faglige kompetencer. Efter udvalgets opfattelse er en juridisk kandidateksamen imidlertid ikke en forudsætning for besiddelse af de kompetencer, politidirektører-

ne i de 10-12 nye politikredse bør have. Fokus må i stedet være på en helhedsvurdering af den enkeltes ledelseskompetencer og personlige egenskaber.

Det nuværende eksamenskrav er samtidig medvirkende til at fastholde den traditionsbundne opdeling af politiet i formelle personalekategorier (jurister, politifolk og hk'ere) frem for i funktioner og opgaveområder.

Ledelsesbarometeret dokumenterer, at lederne i politiet i dag selv betragter formel uddannelse som mindre væsentlig end individuelle kvalifikationer. Helt i tråd hermed tillægger politiets ledere faglige kompetencer mindre betydning end ledelsesmæssige kompetencer og personlige egenskaber.

Udvalget har i øvrigt noteret sig, at der ikke stilles et formelt uddannelseskraft til politimestrene i Norge, der ligesom deres danske kollegaer varetager ledelsen af den lokale anklagemyndighed.

3.1.2. Større åbenhed og mangfoldighed

Politiets ledere rekrutteres i høj grad i et lukket system inden for etaten.

I de senere år er der dog også kommet en øget opmærksomhed i visse dele af politiet på behovet for at rekruttere medarbejdere og ledere med andre kompetencer og baggrunde end de traditionelle. Fordi politikredsene i dag er for små og i øvrigt varetager meget få generelle ledelsesmæssige funktioner, har denne udvikling dog hidtil kun været relevant i Rigspolitiet.



Efter den foreslåede sammenhængende politireform vil der imidlertid være et helt anderledes potentiale – og ikke mindst behov – for at udvise ny åbenhed over for omverdenen ved rekrutteringen af politiets ledere. Det bliver således en væsentlig udfordring at sikre, at politiet fremover også rekrutterer ledere fra andre dele af det offentlige eller private. Det gælder ikke blot ved enkeltstående mere specialiserede ledelsesfunktioner – f.eks. på områ-

der som administration, it eller kommunikation – men også mere generelt, herunder i forhold til politiets topledere.

”Mobilitet er et vigtigt element i udviklingen af ledelseskompetencer. Derfor bør der ved ansættelser lægges vægt på erfaringer fra forskellige institutioner eller sektorer.”

Personalestyrelsen: ”Statens personale- og ledelsespolitik 2003”, s. 18.

I tråd med de almindelige krav til moderne ledelse er det endvidere vigtigt, at der også ved rekrutteringen af ledere fra politiets egne rækker sættes øget fokus på besiddelse af generelle ledelseskompetencer. Det må naturligvis fortsat være en forudsætning, at lederne besidder de relevante faglige kompetencer. Men faglige kompetencer er ikke i sig selv nok – gode sagsbehandlere er ikke nødvendigvis gode ledere. Derfor er det vigtigt at sikre, at der ikke eksisterer mere automatiske, f.eks. anciennitetsbestemte, forfremmelsesmekanismer, som svækker den konkrete vurdering af den enkeltes ledelsesmæssige kompetencer og personlige egenskaber.

Det Danske Ledelsesbarometer har peget på den skæve kønsfordeling i politiet som en særlig udfordring. I lyset af den generelle køns-sammensætning blandt politiets medarbejdere er denne skævhed forventelig, navnlig blandt de politiuddannede ledere. Politiet bør dog – som alle andre offentlige og private organisationer – generelt være opmærksom på at sikre størst mulig ligestilling ved besættelse af lederstillinger.

Som beskrevet i kapitel 3, jf. side 60, betyder den demografiske udvikling, at politiet i stigende grad har behov for at agere i forhold til personer med anden etnisk baggrund. Denne udvikling afføder i første række nogle krav til politiets generelle personalepolitik, herunder til rekruttering af medarbejdere med anden etnisk baggrund samt til medarbejdernes sprogkundskaber og indblik i andre kulturer, jf. kapitel 8, side 176. På trods af en særlig indsats herfor har det imidlertid vist sig vanskeligt at rekrut-

tere medarbejdere med anden etnisk baggrund til politiet. I den forbindelse skal det nævnes, at ansættelse som polititjenestemand forudsætter dansk statsborgerskab.

Ud over behovet for at rekruttere medarbejdere og ledere med anden etnisk baggrund medfører politiets udfordringer ligeledes, at sprogkundskaber og indblik i andre kulturer må anses som vigtige kompetencer for alle politiets ledere. I den forbindelse skal det nævnes, at Det Danske Ledelsesbarometer har peget på, at politiets ledere i dag tillægger fremmedsprog og forståelse for fremmede kulturer lille betydning.

3.2. Lederudvikling

Ligesom i andre organisationer starter udviklingen af gode ledere i politiet med *talentudvikling*. Det er således vigtigt, at politiets ledere har øje for ledertalenter blandt medarbejderne og arbejder aktivt med at stimulere og udvikle disse talenter. Der må anlægges en bred definition af talent, da der er tale om unikke personlige egenskaber, der ikke kan puttes ind i faste ”kasser”. Når ledertalenter skal spottes og udvikles, er det derfor væsentligt, at der sættes fokus på hele personen.

Væsentlige elementer i talentudviklingen er gode og hurtige tilbud om karriereudvikling samt muligheder for selvrealisering og udvikling. Talentudvikling forudsætter også inddragelse og medbestemmelse hele vejen i udviklingsforløbet. Det er samtidig væsentligt, at talenterne anerkendes, belønnes og motiveres.

Som nævnt oplever to ud af tre ledere i politiet ifølge ledelsesbarometeret, at advancementssystemet i politiet er stift eller automatisk. Samme andel af lederne føler, at de har ventet længe på at kunne indtræde i en lederstilling. I lyset heraf finder Visionsudvalget, at der er behov for at se på, om forfremmelsessystemet i politiet er tilrettelagt på en måde – f.eks. med anciennitetskrav – at det i sig selv udgør en barriere for udvikling af ledertalenterne i politiet. Det er således væsentligt at sikre, at ledertalenter ikke overses eller demotiveres, fordi andre (ældre) medarbejdere ”står for tur”.

Ligesom ved rekrutteringen af politiets ledere må udviklingen af ledertalenterne tage udgangspunkt i den enkeltes konkrete kvalifikationer og personlige egenskaber.

Udvikling af ledere

“God ledelse gør en stor forskel – og god ledelse kan læres. Det er derfor afgørende, at nuværende og fremtidige offentlige ledere prioriterer ledelsesudvikling.

Lederudvikling er ikke mindst en udfordring, fordi ledelse er båret af personlighed og forudsætter et personligt lederskab. Det stiller krav til, at lederudviklingen tager udgangspunkt i den enkelte leders personlighed.

[...] Det er den enkelte institutions opgave at anvende den kombination af tilbud og redskaber, der lever op til såvel institutionens som ledernes udviklingsbehov. Udarbejdelsen af lokale udviklingsplaner for den enkelte leder og samordning af planerne for ledergruppen som helhed kan her være et nyttigt redskab for organisationens strategiske udvikling.

[...] Udvikling må basere sig på erfaring og evaluering – og lederevaluering bør anvendes i højere grad, end det er tilfældet i dag. Lederevaluering er et effektivt redskab, hvis det anvendes systematisk og fremadrettet. I den forbindelse er det afgørende, at lederevalueringen følges op af dialog både i forhold til lederens medarbejdere og i forhold til lederens nærmeste chef. På denne baggrund kan der opstilles mål for lederens udvikling i det kommende år.”

Finansministeriet: “Ledelse på dagsordenen – Perspektiver på bedre ledelse i den offentlige sektor”, oktober 2001, s. 39 ff.

Visionsudvalget har ladet KPMG gennemføre en analyse af *lederuddannelsen* i politiet. I uddannelsesanalysen lægger KPMG til grund, at der fremover vil blive stillet større krav til omfanget af ledelsesmæssige discipliner (HR, økonomi, planlægning, it mv.). Det konkluderes, at det etablerede uddannelsessystem uden for politiet bør anvendes til den almene (dvs. ikke-politifaglige) lederuddannelse. Integreres lederuddannelsen i højere grad i dette system,

vil politiets lederuddannelse således blive langt mere præget af den generelle udvikling i kravene til god ledelse og inspireret af erfaringerne fra andre organisationer.

Visionsudvalget er enig i, at der som led i en styrkelse af lederudviklingen i dansk politi bør ske en omlægning af lederuddannelsen, så denne i videst mulige omfang forankres i det almindelige uddannelsessystem – både inden for og uden for det offentlige. Der bør sættes øget fokus på at (videre)udvikle politiets leders almene ledelseskompetencer og personlige egenskaber. Politiets ledere bør således gives bedre muligheder for at deltage i særlige, eksterne uddannelsesforløb – f.eks. kombinationsuddannelser, masteruddannelser i offentlig ledelse eller lignende, jf. i øvrigt kapitel 8, side 178–179.

Ud over talentudvikling og lederuddannelse er evaluering et centralt redskab ved udviklingen af gode ledere.

Som beskrevet i afsnit 2.2., konkluderer Det Danske Ledelsesbarometer, at der generelt er meget lidt fokus på evaluering af lederne i politiet. Det gælder både i forhold til karriere- og uddannelsesplanlægning, medarbejderudviklingssamtaler og systematisk overvågning. Det anføres videre, at det i toppen af ledeshierarkiet ser meget sløjt ud med medarbejderudviklingssamtaler og systematisk evaluering. Sammenligningen med resten af staten viser helt entydigt, at lederne i politiet ikke oplever evaluering i nær samme omfang som deres kollegaer i staten. Den manglende fokus på evaluering af politiets ledere giver sig udslag i en relativt lav tilfredshed med evalueringen af ledernes egenskaber.

Efter udvalgets opfattelse må det sikres, at alle ledere i politiet gennemgår en obligatorisk systematisk evaluering. Der bør ikke blot afholdes obligatoriske medarbejderudviklingssamtaler, men ligeledes udarbejdes obligatoriske karriere- og uddannelsesplaner for alle ledere i dansk politi, ligesom der bør ske en systematisk opfølgning herpå.

4. Ledelsesstrategi

En forudsætning for god ledelse er, at der formuleres en ledelsesstrategi, som udstikker de overordnede mål og retningslinier for, hvad der er god ledelse i organisationen, og hvordan ledelsen skal udøves i hele organisationen.

Visionsudvalget skal derfor anbefale, at der som led i udarbejdelsen af den nye ledelsespolitik, der skal udfylde de nye rammer efter en sammenhængende politireform, formuleres en egentlig ledelsesstrategi for politiet.

Politiets ledelsesstrategi bør forholde sig til de to ledelsesmæssige hovedspørgsmål:

- 1) En helhedsvurdering af hvilke kompetencer der er behov for i den samlede ledergruppe – og hvorledes disse skal tilvejebringes.
- 2) Principper for god ledelse i politiet – og målsætninger for nedbrydelse af barrierer herfor.

Ved fastlæggelsen af politiets ledelsesstrategi bør det holdes for øje, at politiets arbejdsopgaver og legalitetskontrollen hermed stiller særlige krav til en synlig ledelse med gennemslagskraft hele vejen igennem systemet. Kravene til synlighed og gennemslagskraft vil øges i større bæredygtige enheder, hvor det bliver en væsentlig ledelsesmæssig opgave at forhindre fremvækst af subkulturer.

Fokus på resultater sikrer retning

“Statens ledere skal have fokus på mål og resultater og løbende forsøge at forbedre kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen. Det forudsætter, at ledelsen er synlig og sætter konkrete mål og resultatkrav for opgaver og medarbejdere. Når målene er klare, er det lederens opgave at følge op. Her skal lederne kunne give positiv, kritisk og konstruktiv feedback samt håndtere konflikter og manglende målopfyldelse, når det er nødvendigt. Det er også god personaleledelse. Ledere skal gennem deres handlinger demonstrere, at de er de rette til lederjobbet”.

Personalestyrelsen: “Statens personale- og ledelsespolitik 2003”. s.16.

Visionsudvalget har hæftet sig ved, at politiet som led i udmøntningen af den sktuelle flerårs-aftale har taget nye ledelsesredskaber i brug. Det drejer sig om politiets tidsregistreringssystem POLTID, politiets ledelsesinformationssystem POLIS og politiets resultatevalueringssystem PRES, jf. kapitel 5, side 115. Det bør indgå i politiets ledelsesstrategi, hvordan disse ledelsesredskaber skal benyttes systematisk af dansk politi.

Moderne personalepolitik

Politiet mødes i disse år med opgaver, der kræver nye og øgede kompetencer. Den foreslåede politireform vil øge disse krav, herunder til tilstedeværelsen af mere specialiserede kompetencer inden for f.eks. it, økonomi og personaleudvikling. Det er således en afgørende forudsætning for, at politiet kan løfte fremtidens udfordringer med højest mulige kvalitet og effektivitet, at politiet rekrutterer, fastholder og udvikler de rigtige kompetencer – dvs. de rigtige medarbejdere. Politireformen bør derfor ledsages af en modernisering af politiets personalepolitik, der sikrer, at dansk politi også i fremtiden er en attraktiv arbejdsplads præget af trivsel, motivation og udvikling.

Politiets nye personalepolitik bør fastlægges efter følgende pejlemærker:

- Den interne organisering af politiet bør ikke længere være baseret på den traditionsbundne opdeling i et ordenspoliti og et kriminalpoliti. Denne opdeling indebærer uhensigtsmæssige kulturforskelle og risiko for dobbeltarbejde. Den fremtidige interne organisering bør i stedet tage udgangspunkt i opgaverne. Et enstrengt enhedspoliti vil både sikre et bedre helhedssyn i hele politiet og mere rationel ressourceudnyttelse.
- Med henblik på at sikre de nødvendige kompetencer i hele organisationen bør der sættes fokus på at rekruttere flere medarbejdere ude fra – dvs. med andre kompetenceprofiler end politiets tre typiske personalekategorier: politiuddannede (77 pct.), kontoruddannede (16 pct.) og jurister (3 pct.).
- Der bør i stigende grad tilvejebringes og udvikles specialkompetencer i politiet – både gennem rekruttering af eksterne specialister og ved tidligere efter- og videreuddannelsesforløb.
- Politiuddannelsen bør moderniseres med henblik på at sikre et generelt løft i politiets kompetenceudvikling. Det gælder både grunduddannelsen på Politiskolen og politiets efter- og videreuddannelsesforløb. Politiets uddannelsessystem skal i videst muligt omfang tilnærmes det etablerede uddannelsessystem.
- Medarbejderudviklingssamtaler (MUS) bør gennemføres og opfølges systematisk over for samtlige medarbejdere i politiet.
- De nuværende relativt stive og anciennitetsbaserede karriere- og lønsystemer bør blødes op. Personalepolitikken bør understøtte udviklingen af dygtige og talentfulde medarbejdere og motivere til en særlig indsats.





Moderne personalepolitik

1. Flexibilitet og udvikling

En velfungerende og effektiv organisation kræver, at de rigtige kompetencer er til stede i hele organisationen. De rigtige kompetencer tilvejebringes ved rekruttering, fastholdelse og udvikling af de rigtige medarbejdere. De redskaber, en organisations ledelse må tage i brug for at løfte denne centrale opgave, er en god personalepolitik og et stærkt ledelsesfokus på medarbejdernes kompetenceprofiler og trivsel. Det er således en forudsætning for effektiv og god opgaveløsning i enhver organisation, at det er en attraktiv arbejdsplads, hvor medarbejderne trives, motiveres og udvikles.

Dansk politi er præget af en stærk korpsånd og loyalitet. Denne etatskultur skal naturligvis ses i sammenhæng med politiets opgaver og de både fysisk og psykisk stærkt belastende situationer, politiets medarbejdere skal kunne håndtere. Politiets rolle i samfundet – herunder adgangen til at anvende magt over for borgerne – tilsiger, at medarbejderne har et stærkt forankret fælles værdigrundlag. Det er således en vigtig udfordring for politiets ledelse at forhindre subkulturer, der ikke identificerer sig med de fælles værdier. Det er imidlertid samtidig en vigtig udfordring at sikre, at etatskulturen ikke bliver en barriere for udvikling.

Opgaven i centrum

”Opgaverne skal være i centrum for arbejdet i staten. Det forudsætter omstillingsevne og fleksible strukturer. Organisationsstrukturer og traditioner må ikke stå i vejen for en effektiv opgaveløsning. Forskellige opgaver kræver forskellig organisering. Det er den konkrete opgave, der afgør, hvordan arbejdet bedst organiseres – overordnet og i den enkelte organisation.”

Personalestyrelsen: ”Statens personale- og ledelsespolitik 2003”, s. 8.

I politiet er der gennem de seneste år sat fokus på det personalepolitiske område. Politiets overordnede personalepolitik blev revideret i juni 2004. De senere år har politiet endvidere iværksat en række projekter bl.a. i forhold til kompetenceudvikling, arbejdsmiljø og rekruttering af medarbejdere med anden etnisk baggrund. Eksempelvis udvikles og gennemføres i perioden 2004–2006 projektet ”Fra ord til handling”, der skal underbygge en mere systematisk kompetenceudvikling i politiet.

En moderne personalepolitik er en grundlæggende forudsætning for et fleksibelt og udviklingsorienteret politi. Efter Visionsudvalgets opfattelse er det derfor væsentligt, at den foreslåede sammenhængende politireform ledsages af en videreudvikling af politiets personalepolitik.

Det bliver således en central opgave for politiets topledelse at fastlægge den moderne personalepolitik, der skal udfylde de nye rammer for fremtidens politi. Udvalget vil i dette kapitel pege på de overordnede pejlemærker, der findes afgørende for en sådan modernisering.

Visionsudvalgets hovedkonklusioner kan sammenfattes til følgende:

- Opdelingen i henholdsvis et ordenspoliti og et kriminalpoliti skaber uhensigtsmæssige kulturforskelle og risiko for dobbeltarbejde, kommunikationssvigt mv. Der bør derfor også af personalepolitiske grunde gøres op med denne opdeling i to "slags" politi. Den fremtidige interne organisering bør tilrettelægges med et enstrenget ansvar for de politimæssige opgaver og med udgangspunkt i opgaverne i stedet for i formelle personalekategorier. Et *enstrenget politi* vil sikre et bedre helhedssyn i hele politiet og give mulighed for mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.
- Der bør sættes fokus på åbent at rekruttere langt flere *specialister ude fra* – dvs. med andre profiler end politiets sædvanlige personalekategorier: politiuddannede (77 pct.), kontoruddannede (16 pct.) og jurister (3 pct.).
- *Politiuddannelsen* bør revideres og gives et generelt kompetenceløft. Der bør sikres sammenhæng mellem grund-, efter- og lederuddannelsen baseret på optjening af merit. Det bør sikres, at uddannelsen i videst muligt omfang tilnærmes det etablerede uddannelsessystem. Ved moderniseringen af politiets grunduddannelse bør der ses på perspektiverne ved at indgå i uddannelsesmæssige netværk og samarbejder. Ved moderniseringen af politiets efteruddannelse bør der bl.a. ses på mulighederne for konsortiedannelser med universiteter, handelshøjskoler mv. med henblik på at give mulighed for forløb med masteruddannelse, MPA eller lignende.
- Der bør i stigende grad tilvejebringes og udvikles *specialkompetencer* i politiet. Det gælder både ved rekruttering af specialister ude fra og ved tidligere kompetenceudviklingsforløb som led i politiets efteruddannelse. Det bør endvidere blive muligt at søge specialisering tidligere end i dag, hvor der som udgangspunkt forudsættes et forudgående generalistforløb på 10-12 år.
- Der bør sikres en systematisk gennemførelse af og opfølgning på *medarbejderudviklingssamtaler* (MUS) med alle medarbejdere i politiet.

- De nuværende relativt stive *kariere- og lønssystemer bør blødes op*. Der bør tilrettelægges en personalepolitik, som understøtter udviklingen af dygtige og talentfulde medarbejdere og motiverer til en særlig indsats.

Kreativitet og fornyelse

"Staten sætter pris på kreative og fornyende medarbejdere, der stiller spørgsmål ved det eksisterende og kommer med forslag til forbedringer. Statens arbejdspladser skal give rum for nye ideer."

Personalestyrelsen: "Statens personale- og ledelsespolitik 2003", s. 12.

Til brug for sine overvejelser har Visionsudvalget bl.a. ladet Gallup foretage en medarbejderundersøgelse i politiet. Denne spørgeskemaundersøgelse blandt 2.000 ud af politiets ca. 13.500 medarbejdere er baseret på en motivationsundersøgelse, som Personalestyrelsen lod Gallup gennemføre i 2000 blandt 14.000 ansatte i staten. Gallups hovedkonklusioner fra medarbejderundersøgelsen i politiet – og sammenligningen med motivationsundersøgelsen i hele staten – omtales nedenfor i afsnit 3 og 4.

Endvidere har KPMG gennemført en analyse af grund-, efter- og lederuddannelsen i politiet. Dele af uddannelsesanalysen er udarbejdet i samarbejde med Mercuri Urval. Konklusionerne fra analysen omtales i afsnit 3.

2. Et enstrenget enhedspoliti

Politiet er i dag opdelt i et ordenspoliti (uniformerede) og et kriminalpoliti (civillædte efterforskere). Denne opdeling stammer fra tiden, før det statslige enhedspoliti blev etableret i 1938. Før samlingen af politiet var der således groft sagt to politikorps: et kommunalt politi (ordenspoliti) og et statspoliti (kriminalpoliti).

Denne traditionsbundne opdeling fører til en række kulturforskelle mellem de to "strenge" af politiet – i daglig tale ofte omtalt som "O-folk" og "K-folk". Opdelingen betyder, at der i et vist omfang stadig kan tales om to slags politier.

KPMG om opdelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti

"Der er gennemgående blevet givet udtryk for, at der blandt både ledere og medarbejdere er et ønske om større enstrenghed mellem ordens- og kriminalpolitiet. Et enstrenget politi omfatter også ledelsesniveauet.

Den eksisterende opdelte struktur medfører ensartede parallelle aktiviteter i opgavevaretagelsen, som hindrer optimal anvendelse af de tilrådeværende ressourcer. Samtidig opstår en række organisatoriske uhensigtsmæssigheder, når der ved opgavetyper, der involverer både ordens- og kriminalpolitiet, refereres til to forskellige ledelseskanaler. Endelig eksisterer der stadig en gammel kulturkløft mellem betjente fra ordenspolitiet versus betjente fra kriminalpolitiet. Der synes dog at være en mere "åben" holdning blandt de yngre betjente, hvilket understøtter, at en moderniseringsproces hen imod enstrenghed allerede er fremskreden."

KPMG: "Dansk politi – strukturanalyse", 30. november 2004, s. 72.

Foreningen af politiledere i Danmark

"Arbejdsgruppen finder, at den nuværende opdeling i et »selvstændigt« ordens- og kriminalpoliti ikke er hensigtsmæssig og tidssvarende, da opdelingen hindrer en fornuftig ressourceanvendelse, skaber fagskel og kulturforskelle og i det hele taget giver en stiv, uhensigtsmæssig og mindre manøvredygtig operativ organisation."

Fra en intern rapport om ledelse af og i fremtidens politi, der blev udarbejdet af en arbejdsgruppe under Foreningen af Politiledere i Danmark i foråret 2004.

Opdelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti – og de deraf følgende kulturforskelle og fagskel mellem de to slags politifolk – udgør efter Visionsudvalgets opfattelse en barriere for et effektivt og fleksibelt enhedspoliti. Udvalget skal derfor anbefale, at der gøres op med denne opdeling og skabes et enstrenget politi.

Den interne organisering af politiet bør således tage udgangspunkt i opgavernes karakter i stedet for i formelle personalekategorier. Et enstrenget politi er en forudsætning for at skabe et helhedssyn i politiet – både hos medarbejderne og ledelsen. Samtidig vil et enstrenget politi sikre en mere effektiv ressourceanvendelse.

Fokus på efterforskningen

"Den nuværende organisation er præget af manglende helhedssyn på alle niveauer i organisationen. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at politiet i dag er organiseret på en måde, hvor medarbejderne i al for høj grad tager udgangspunkt i, hvilken afdeling de er ansat i, og i al for ringe grad tager udgangspunkt i, at politiet har en række opgaver, som skal løses.

Arbejdsgruppen finder, at den nuværende organisering, med den deraf følgende ledelsesstruktur og virksomhedskultur, vanskeliggør i praksis at foretage en samlet løbende prioritering af opgaver og ressourcer."

Fra en rapport om "organisering af efterforskningen" afgivet i maj 2003 af arbejdsgruppe 3 i projektet "Fokus på efterforskning", som Rigspolitichefen iværksatte i 2002.

Et enstrenget politi vil kunne organiseres efter flere forskellige modeller. Det forudsættes, at de nye politidirektører under sig vil have et ledelsesteam bestående af en økonomi- og administrationschef, en chef for de politimæssige opgaver og en chef for den lokale anklagemyndighed. Efter Visionsudvalgets opfattelse må det være op til politiets ledelse nærmere at vurdere, hvordan den interne organisering af politikredsene derefter bedst tilrettelægges. Der må herved tages udgangspunkt i, hvordan opgaverne løses bedst muligt med de rigtige personalekompetencer.

Udvalget skal anbefale, at der inden for visse generelle grænser åbnes mulighed for, at der kan etableres lokale løsninger med udgangspunkt i den enkelte politikreds' konkrete behov.

3. Kompetencer der matcher fremtidens udfordringer

3.1. Kompetencravene øges

Samfundsudviklingen vil medføre øgede krav til de kompetencer, politiet skal besidde for at kunne løfte fremtidens udfordringer. Som beskrevet i kapitel 3, må der således forventes nye og mere komplekse opgaver for politiet i takt med udviklingen i forhold til f.eks. kriminalitetens omfang og karakter, internationaliseringen, befolkningssammensætningen og teknologien.

Medarbejderne i politiet vil derfor i de kommende år skulle leve op til stigende krav til både faglige og personlige kompetencer. Eksempelvis kan der forventes større krav til en bred samfundsmæssig viden – herunder om fremmede kulturer – samt kendskab til tiltagende kompleks lovregulering, beherskelse af fremmedsprog, it-færdigheder og viden om nye administrative og politifaglige metoder.

Holdningsændringer i befolkningen og den almindelige udvikling i kravene til den offentlige sektor vil også i politiet medføre stigende krav til medarbejdernes sociale kompetencer. Det gælder ikke mindst færdigheder i forhold til kommunikation og psykologiske redskaber,

som udvalget skal fremhæve som helt centrale kompetencer og egenskaber hos medarbejdere i politiet. Politiet vil ligeledes blive mødt med stigende krav om at være eksternt orienteret – og om at have større fokus på borgernes ønsker i forhold til service, åbenhed og imødekommethed.

Ud over generelt øgede krav til medarbejdernes viden og færdigheder vil politiet også i stigende grad opleve behov for medarbejdere med specialkompetencer. Bl.a. som følge af den foreslåede modernisering af politikredse vil det være nødvendigt at sikre specialkompetencer inden for områder som f.eks. it, HR, økonomi og statistik. Men det vil også være nødvendigt at udvikle flere specialister inden for politiets forskellige opgaveområder. Der bliver således f.eks. stigende behov for specialiserede analytiske kompetencer til at matche mere komplicerede kriminalitetsformer eller større og mere komplekse ordens- og sikkerhedsopgaver.

I den sammenhæng skal det fremhæves, at selvom der må forventes et øget behov for specialkompetencer i politiet, vil der naturligvis fortsat være behov for at uddanne og vedligeholde en stor kompetent grundstab af generalister, der f.eks. udfører patruljering og andre beredskabsopgaver.

KPMG om generalister ctr. specialister

”Det er i dag tillagt stor værdi, at ansatte i politiet er generalister. Alle skal kunne alt.

Princippet er bl.a. udmøntet i det forhold, at grunduddannelsen for såvel politiuddannede som jurister i regi af politiet generelt er rettet mod alle områder af de respektive faggruppers arbejdsområder. Selv når politiassistenter ansættes som kriminalassistenter i kriminalpolitiet efter endt grundlæggende uddannelse efter tre til 12 års fastansættelse, gennemgår de her en fem- til otteårig generalistuddannelse i kriminalpolitiet med rotation mellem de enkelte specialer. Først godt en fjerdedel inde i et karriereforløb i politiet vil de typisk være fuldt specialiseret.

Denne tilrettelæggelse afspejler et ønske om, at alle politifolk skal have en fælles faglig nævner. Man skal kunne flyttes rundt mellem opgaverne, og man kan samarbejde, fordi man har kendskab til hinandens opgaver, arbejdsmetoder og vilkår.

[...] Dette rejser en række spørgsmål om den nuværende og fremtidige tilrettelæggelse af kompetenceudviklingsaktiviteter:

- Grænsedragningen mellem ordens- og kriminalpoliti er legendarisk, og kulturforskellene mellem de enkelte politikredse er anerkendte blandt politiets ansatte. Der kan derfor sættes spørgsmåls-

tegn ved, om det er en rigtig antagelse, at en fælles faglig baggrund i sig selv resulterer i samarbejde og fleksibilitet.

Videre kan der stilles spørgsmål ved, om en fælles faglig baggrund er en forudsætning for samarbejde, helhedssyn og fleksibilitet, og om en fælles faglig baggrund er den mest effektive måde at sikre dette på. I den forbindelse kan peges på, at antagelsen om, at en fælles faglig baggrund sikrer samarbejde mv., kan blive en sovepude i forhold til at træffe de nødvendige virksomme foranstaltninger. I andre organisationer ses en fælles faglig baggrund ikke som en forudsætning for samarbejde mv.

- Det forhold, at alle ansatte uddannes til at kunne varetage en meget bred vifte af opgaver, indebærer, at der medgår mange ressourcer til opbyggelse af kompetencer. Yderligere forudsætter den meget brede kompetencemasse omfattende kompetencevedligeholdelsesaktiviteter, hvis kompetencerne skal være opdaterede og anvendelige. Det kan på den baggrund skønnes, at vægten på, at alle skal kunne alt, har betydelige omkostninger. Yderligere indebærer det, at det tager lang tid at oparbejde specialkompetence, og at der medgår mange ressourcer til uddannelsen heraf.

På den baggrund kan der stilles spørgsmålstegn ved, om fordelene ved, at alle er generalister, står mål med omkostningerne. Yderligere kan stilles spørgsmålstegn ved, om kendskabet til kompetenceopgaver på områder uden for ens daglige arbejdsområder reelt kan vedligeholdes i et omfang, så de i sig selv er tilstrækkelige til at sikre samarbejde, forståelse og helhedssyn.

- Betragtningen om, at "generalisme" giver mulighed for at mønstre volumen ved større begivenheder, synes at have karakter af en fælles accepteret præmis i politiet. Præmissen er understøttet af erfaringer med, at politiet faktisk kan mønstre et stort volumen, men synes derimod ikke at være baseret på analyse af kompetencebehov og risikovurdering ved større operationer.

Er det eksempelvis operativt nødvendigt, at samtlige politiuddannede i politiet skal kunne indsættes i større operationer som fodboldkampe, topmøder og situationer, hvor mange mennesker samles? Forudsætter deltagelse i sådanne operationer, at alle har samme politifaglige baggrund? Og er alle politifolk i dag reelt egnede og kompetenceudviklede i et omfang, som gør dem praktisk anvendelige til aktioner af den omtalte karakter (ud over at sikre synligt uniformeret volumen)?

- Det ses som en styrke og værdi, at politiuddannede fagligt set har samme grunduddannelse. Skønt der bestemt kan være fordele ved dette udgangspunkt, kan der stilles spørgsmålstegn ved, om denne værdi er befordrende for eksempelvis innovation og udvikling af organisation, opgaveforståelse og opgavetilrettelæggelse. Måske har de politiuddannede og juristerne også i det daglige behov for større modspil fra andre kvalificerede faggrupper.
- Yderligere forekommer det, at hensynet til ensartethed kan risikere at stille sig hindrende for mere sofistikerede overvejelser om udviklingen af en samlet kompetenceprofil for politiet, som mere præcist matcher kompetencebehovet. Således vil politiets uddannelsesressourcer kunne anvendes bedre, hvis der både blev tænkt over muligheden for at anvende lavere kvalificeret arbejdskraft, arbejdskraft med de nuværende kvalifikationer og arbejdskraft, som var mere kvalificeret. Dette ville udfordre politiets kultur fundamentalt og stille ledelsesmæssige krav, som ikke alle ledere i politiet i dag ville kunne håndtere. Men det ville måske give mulighed for at få mere kompetence for pengene."

KPMG: "Analyse af grund-, efter- og lederuddannelsen i politiet", 27. januar 2005, s. 101 ff.

3.2. Rekruttering præget af åbenhed og mangfoldighed

Medarbejderne i politiet er i dag meget skarpt inddelt i tre personalekategorier:

- Politiuddannede (77 pct.)
- Kontoruddannede (16 pct.)
- Jurister (3 pct.)

Dertil kommer et antal elever og civile medarbejdere, dvs. pedeller, kantinemedarbejdere mv.



I dansk politi rekrutteres der få medarbejdere ude fra. I Rigspolitiet har der dog i de seneste år – bl.a. i Politiets Efterretningstjeneste – været øget fokus på ansættelse af medarbejdere med andre kompetenceprofiler. Ud af Rigspolitiets ca. 2.200 medarbejdere er der i dag godt 120 medarbejdere med en anderledes baggrund end den traditionelle. Bl.a. som følge af de nuværende politikredsers størrelse og manglende beføjelser i forhold til økonomi, personale mv. er der imidlertid ikke sket en tilsvarende udvikling i politikredsene.

Den sædvanlige fremgangsmåde ved tilvejebringelse af specialkompetencer i forhold til f.eks. it, økonomi og personaleudvikling, har således været, at medarbejdere fra politiets sædvanlige personalekategorier – politiuddannede, jurister eller kontoruddannede – efteruddannes med henblik på at tilføre de pågældende sådanne andre specialkompetencer. I politikredsene er det f.eks. politiuddannede, der er ansvarlige for den daglige it-drift.



Efter Visionsudvalgets opfattelse indebærer de stigende krav til politiets besiddelse af både brede og specialiserede kompetencer, at der fremover bør udvises større åbenhed ved rekrutteringen af medarbejdere til politiet.

Udfoldelse af det unikke menneskelige potentiale

“Traditioner og forskelle i uddannelsesbaggrund må ikke stå i vejen for menneskelig udvikling. Det skal sikres, at unikke talenter kommer frem i lyset. Der skal derfor fokus på reelle og ikke kun formelle kompetencer, når opgaver fordeles, og karrieremuligheder afdækkes.”

Personalestyrelsen: “Statens personale- og ledelsespolitik 2003”, s. 12.

Den foreslåede sammenhængende politireform vil medføre en betydeligt øget decentral løsning af opgaver, der kan overføres fra Rigspolitiet til de nye bæredygtige kredse. Det gælder både ledelsesmæssige opgaver i forhold til økonomi, personale og it og operative og analytiske politiopgaver. Det er derfor af afgørende betydning for at sikre et fleksibelt og udviklingsorienteret politi, der kan matche fremtidens udfordringer, at der sættes fokus på at tilvejebringe de nødvendige kompetencer i både politikredsene og Rigspolitiet.



Et element heri er naturligvis videreuddannelse og specialisering blandt de tre gængse personalekategorier i politiet. Visionsudvalget finder imidlertid ikke, at det er realistisk, at alle nødvendige – herunder stærkt specialiserede – kompetencer kan tilvejebringes og udvikles internt. Som KPMG har peget på, er denne form for intern kompetenceudvikling forbundet med betydelige omkostninger, som ikke står i forhold til det kompetenceniveau, der kan opnås. Udvalget skal derfor anbefale, at der i langt videre omfang end i dag rekrutteres medarbejdere med andre relevante profiler – det være sig i form af anden uddannelse eller baggrund fra andre myndigheder, virksomheder mv. Hvor det i dag som udgangspunkt er politiets “egne” generalistuddannede medarbejdere, der søges tilført specialkompetencer i forhold til it, økonomi, HR mv., bør perspektivet således vendes om, så der i stedet rekrutteres specialister ude fra, som herefter tilføres de nødvendige politimæssige generalistkompetencer. På de nævnte særlige områder vil det både sikre et højere kompetenceniveau og et lavere omkostningsniveau at “politi-efteruddanne specialister” i stedet for som i dag at “specialist-efteruddanne politier”.

Den demografiske udvikling, der er beskrevet i kapitel 3, jf. side 60, gør det i stigende grad nødvendigt, at politiet rekrutterer medarbejdere med anden etnisk baggrund og sætter generelt fokus på medarbejdernes kompetencer i forhold til fremmedsprog, indblik i fremmede kulturer, psykologiske redskaber osv.

Politiet har da også i de senere år gennemført flere initiativer for at tiltrække medarbejdere med anden etnisk baggrund. Dette har imidlertid vist sig vanskeligt i praksis, bl.a. fordi ansættelse som polititjenestemand forudsætter dansk statsborgerskab. I dag er der således kun 0,4 pct. af medarbejderne i politiet, der har en anden etnisk baggrund. På den baggrund skal Visionsudvalget anbefale, at politiet fortsætter og styrker indsatsen for at øge andelen af medarbejdere med anden etnisk baggrund. I lyset af de tiltagende udfordringer på dette område bør der ligeledes iværksættes et generelt initiativ med henblik på at sikre medarbejderne de relevante redskaber til kommunikation med personer med fremmed kulturbaggrund og forståelse for kulturelt betingede anderledes adfærds- og reaktionsmønstre.

3.3. Politiuddannelsen

3.3.1. Grund- og efteruddannelsen

I Danmark uddannes alle politifolk på Politiskolen, der er en afdeling i Rigspolitiet. Politiskolen er en intern professionsskole, hvor der ikke opnås merit for gennemført uddannelse.

Grunduddannelsen på Politiskolen er et treårigt uddannelsesforløb, der er struktureret i tre moduler.

- **PG I:** Politiskolen – teoretisk undervisning suppleret med praktiske øvelser og fysisk træning (8-9 mdr.).
- **PG II:** Praktik i politikreds (18 mdr.).
- **PG III:** Politiskolen – teoretisk og praktisk kursusforløb (8-9 mdr.).

Politiskolens grunduddannelse er for nylig blevet lagt om.

Optagelse på Politiskolen indebærer ansættelse "på prøve" i politiet. Politieleverne på prøve er således ansat i politiet under hele grunduddannelsen og oppebærer løn, ikke SU. Forudsat en politielever bedømmes som egnet til (fortsat) polititjeneste, bliver vedkommende efter endt grunduddannelse fastansat som tjenestemand.

Politiuddannelsen i Sverige

"Grunduddannelsen gennemføres på Politihøjskolen i Solna. Siden 2000 har der været mulighed for at gennemføre uddannelsen på universitetet i Umeå og siden 2001 ved universitetet i Växjö. Disse universiteter udbyder uddannelsen på opdrag fra Rigspolitistyrelsen.

Politihøjskolen fastsætter i samarbejde med hver af de to universiteter indholdet af politiuddannelserne på universiteterne. Baggrunden for inddragelsen af universiteterne var bl.a. en betydelig udvidelse i rekrutteringen til uddannelsen, som ikke umiddelbart kunne leveres fra Politihøjskolen.

[...] Grunduddannelsen blev i 1998 justeret, idet særligt følgende forhold blev ændret:

- De studerende er ikke længere garanteret ansættelse efter endt uddannelse.
- De studerende får ikke længere løn under uddannelsen. Dog får de studerende løn i praktikperioden.
- Studiernes teoretiske indhold er blevet styrket, idet de har fået "...en betydelig högskolemässig inriktning."

KPMG: "Analyse af grund-, efter- og lederuddannelsen i politiet", 27. januar 2005, s. 7.

Efter- og videreuddannelsen på Politiskolen kan opdeles i tre elementer:

- Obligatorisk videreuddannelse
 1. modul: 6-8 års anciennitet (1 uges varighed)
 2. modul: 14-16 års anciennitet (1 uges varighed)
 3. modul: 22-24 års anciennitet (2,5 dages varighed)

- Kursus i videregående efterforskning samt enkeltfagsprøve i regnskab, som er obligatorisk for alle i kriminalpolitiet.
- Specialkurser for medarbejdere med særlige kompetenceudviklingsbehov.

Politiet benytter endvidere AMU-systemet til en lang række kurser, f.eks. i kundebetjening og it. Der er ligeledes medarbejdere i politiet, som har gennemført mere individualiserede efter- og videreuddannelsesforløb - herunder i udlandet - f.eks. i regi af Teknologisk Institut, FBI og Cepol.

Ved siden af den formaliserede videreuddannelse benyttes i stor udstrækning kompetenceudvikling på arbejdspladsen i form af bl.a. såkaldt PU-tjeneste ("Personlig Udvikling"), jobrotation, sidemandsoplæring mv.

Politiuddannelsen i Norge

"I Norge har politihøgskolen siden 1993 gennemført en professionsbacheloruddannelse for politifolk, og fra 2006 udbydes en masteruddannelse i »police science«. Politieleverne er på SU - også i den etårige praktikperiode.

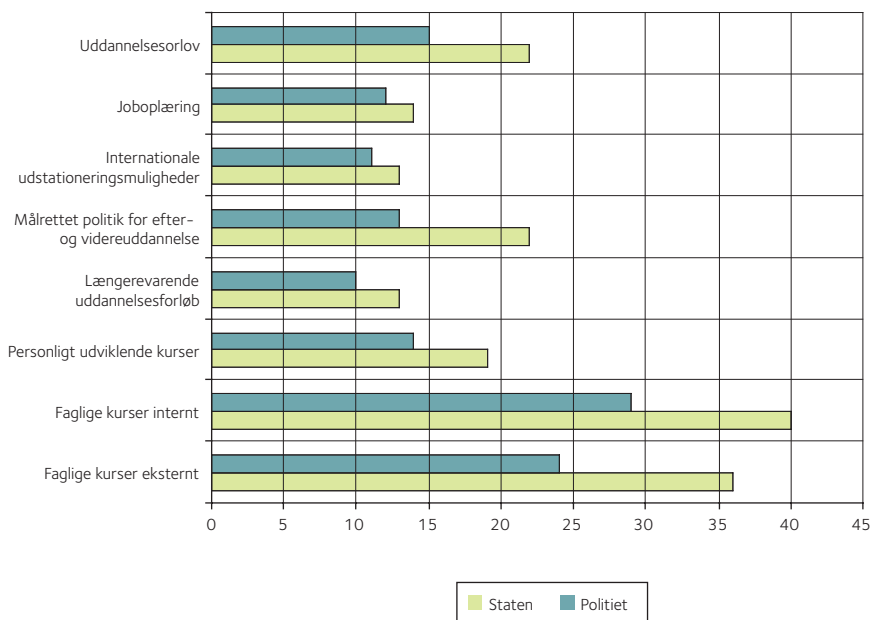
Der er etableret en forsknings- og udviklingsafdeling, som driver en udstrakt formidlingsvirksomhed. Politihøgskolen i Norge er i hastig udvikling vedrørende både struktur, indhold og niveau i aktiviteterne. Som noget nyt er der blevet etableret en kursusafdeling, som udbyder uddannelse og kurser på det åbne marked for derigennem at skabe indtægtsdækket aktivitet."

KPMG: "Analyse af grund-, efter- og lederuddannelsen i politiet", 27. januar 2005, s. 7.

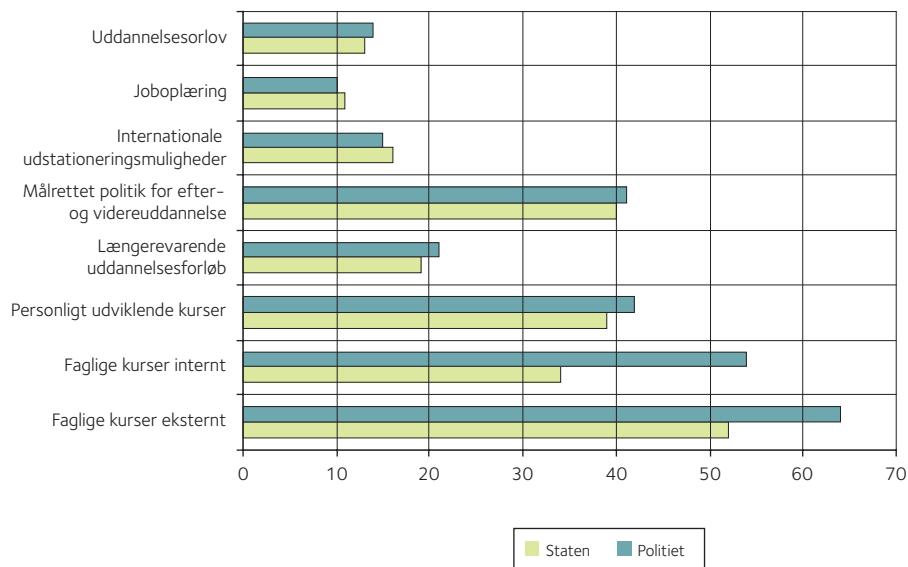
3.3.2. Medarbejderne opfatter uddannelsesområdet som problematisk

Gallup konkluderer på grundlag af medarbejderundersøgelsen i politiet, at uddannelsesområdet fremstår som problematisk. På samtlige spørgsmål om uddannelsesmuligheder er der færre politiansatte, der svarer bekræftende, end hos de øvrige statsansatte, jf. figur 1. Som det ses, afviger politiet navnlig for så vidt angår mulighederne for eksterne og interne faglige kurser samt på en målrettet politik for efter- og videreuddannelse på arbejdspladsen.

Figur 1. Uddannelse - kendetegn ved nuværende job.
(Andel i pct. der har angivet, at det pågældende forhold kendetegner deres nuværende job)



Figur 2. Uddannelse – kendetegn ved det ideelle job.
(Andel i pct. der har angivet, at det pågældende forhold kendetegner det ideelle job)



Gallup konkluderer videre, at dette er uheldigt, bl.a. fordi undersøgelsen også viser, at det netop er muligheder for faglige kurser, som politifolk i højere grad end andre statsansatte ser som en del af deres ideelle job, jf. figur 2.

På den baggrund skal Visionsudvalget anbefale, at politiets grund- og efteruddannelse – i lighed med lederuddannelsen, jf. kapitel 7 – moderniseres for at sikre et generelt løft i politiets kompetenceudvikling.

3.3.3. Fremtidens politiuddannelse

Samlet set tegner KPMG's uddannelsesanalyse, Gallups medarbejderundersøgelse i politiet og udviklingen i nabolandene et billede af, at der er behov for at revidere den danske politiuddannelse med henblik på et generelt kompetenceløft.

Pejlemærket for moderniseringen af politiets uddannelsessystem bør være en åbning over for omverdenen. Hvis politiet i de kommende år skal forblive en attraktiv arbejdsplads, der kan tiltrække og fastholde de rigtige medarbejdere, må de udviklings- og karrieremuligheder, politiet kan tilbyde, matche de nye generationers ønsker og behov. Den generelle tendens blandt de yngre årgange i dag er, at de efterspørger afvekslende og individualiserede uddannelsesforløb, internationale ophold og kontakter mv., og at det ses som en udfordrende og udviklende karriere at skifte mellem forskellige arbejdspladser. Der er således risiko for, at det nuværende typiske politiforløb med intern etatsuddannelse – herunder beskedne muligheder for eksternt efteruddannelse – og livstidsansættelse i politiet ikke vil matche de nye ungdomsårganges forventninger til uddannelse og arbejdsliv.

De nævnte undersøgelser viser således bl.a., at medarbejderne selv oplever uddannelsesområdet som problematisk, at grunduddannelsen på Politiskolen ikke har et tilstrækkeligt højt niveau, at der er behov for at sikre bedre udbytte af omkostningerne til kompetenceudvikling, og at politiuddannelsen med fordel kan integreres i det etablerede uddannelsessystem, så politiuddannelsen bl.a. bliver meritgivende og generelt mere eksternt orienteret.

Det er derfor vigtigt at sikre, at politiuddannelsen ikke bliver en "dead end". Der bør være mange forskellige veje både ind og ud af politiet.

For at sikre optimale rekrutteringsmuligheder for politiet må medarbejderne derfor sikres bedre karrieremuligheder uden for politiet. Redskaber hertil er bl.a. at tilnærme politiuddannelsen til det øvrige uddannelsessystem og at åbne op for mere individuelt sammensatte uddannelsesforløb.

Efter Visionsudvalgets opfattelse er en harmonisering med det omgivende uddannelsessystem endvidere en afgørende forudsætning, hvis der skal skabes det nødvendige kompetenceløft.

På den baggrund bør det indgå som et centralt element i moderniseringen af politiets uddannelsessystem, at både grunduddannelsen og efteruddannelsen i videst muligt omfang integreres med det almindelige uddannelsessystem. Samtidig bør der generelt sikres større sammenhæng og kontinuitet i hele politiets uddannelsesforløb, så der f.eks. kan overføres merit mellem grund-, efter- og lederuddannelse.

For så vidt angår *politiets grunduddannelse* bør den i dag rent interne etatsuddannelse have et mere eksternt perspektiv. Ved revisionen af politiskoleuddannelsen bør der bl.a. søges inspiration fra den norske model, hvor Politihøjskolen i Norge udbyder en lang række uddannelser med optjening af merit og med mulighed for optjening af bachelor- og mastergrader. Der bør ligeledes ses på perspektiverne i at organisere sig i uddannelsesmæssige netværk og samarbejder.

Tilsvarende bør der ses på mulighederne for kombinationsuddannelser, hvor den enkelte selv kan "skræddersy" sin uddannelse med forskellige moduler fra f.eks. Politiskolen, universiteterne (jura, sociologi, datalogi, økonomi, psykologi, kriminologi, økonomi osv.) og handelshøjskolerne (økonomi, offentlig administration osv.).

I forhold til *politiets efteruddannelse* bør medarbejderne sikres mulighed for kvalificerede efteruddannelsesforløb i forhold til både politimæssige og mere almene kompetencer. I det omfang, der er tale om efteruddannelse i andre end rent politimæssige kompetencer, bør efteruddannelsen finde sted i eksternt regi. Som led i revisionen af politiets uddannelsessystem bør der således bl.a. undersøges mulighederne for konsortiedannelser med højere læreanstalter som universiteter, handelshøjskoler mv. med henblik på at give medarbejderne adgang til f.eks. en masteruddannelse, MPA eller lignende. Der bør samtidig sættes øget fokus på at sikre medarbejderne mulighed for internationale efteruddannelsesforløb – det være sig på læreanstalter i udlandet eller ved uddannelsesophold hos relevante myndigheder mv. i udlandet, f.eks. en specialafdeling med særlig ekspertise inden for it-kriminalitet, kriminalteknik osv.

3.4. Generalister ctr. specialister

Et karriereforløb i politiet er i høj grad baseret på anciennitet. I praksis skal der typisk gå mindst 10-12 år, før en egentlig specialisering kan finde sted. Denne meget lange "værnepligtsperiode" skyldes bl.a., at der ikke slås mange ledige specialiststillinger op – og når det sker, går de mange ansøgere med lang erfaring som generalister forud for de yngre medarbejdere.

I uddannelsesanalysen har KPMG da også konkluderet, at det i politiet sammenlignet med andre typer organisationer tager ganske lang tid at kunne blive specialist eller leder. Det gælder både for politiuddannede, jurister og kontoruddannede. Ofte går der den første fjerdedel af en livslang ansættelse i politiet, før det i praksis bliver muligt at specialisere sig på højere niveau.

På baggrund af medarbejderundersøgelsen i politiet har Gallup endvidere konkluderet, at flere ansatte i politiet end i resten af staten ser det som et kendetegn ved det ideelle job – i modsætning til det nuværende – at der er mulighed for at kunne specialisere sig.

Efter Visionsudvalgets opfattelse gør de stigende kompetencekrav det nødvendigt, at politiet sætter fokus på at rekruttere og udvikle betydeligt flere specialkompetencer end i dag. Dette bør ske både ved at ansætte specialister ude fra og ved at give medarbejderne bedre muligheder for at udvikle og specialisere sig tidligere og på et højere niveau. Udvalget finder således, at tiden er løbet fra et system, hvor alle skal være internt uddannede generalister. Medarbejderundersøgelsen illustrerer da også, at medarbejderne selv efterspørger øgede muligheder for specialisering.

Visionsudvalget skal samtidig pege på, at det stive og langvarige karriereforløb gør det vanskeligt for talentfulde yngre politifolk at søge de ønskede udfordringer. Det nuværende meget anciennitetsbaserede system indebærer en risiko for, at de mest driftige medarbejdere bliver "holdt tilbage" og må vente på, at det ad åre bliver deres tur til at kunne specialisere sig eller søge lederstillinger, jf. nærmere nedenfor i afsnit 4 om engagerede og motiverede medarbejdere.

3.5. Medarbejderudvikling

Medarbejderundersøgelsen i politiet viser, at en større andel af medarbejderne i politiet end i resten af staten mener, at deres job giver dem mulighed for at udvikle sig – både personligt og fagligt.

Dog opleves der i politiet dårligere muligheder for at udvikle sig inden for it og tværgående projektarbejde samt dårligere karrieremuligheder i forhold til det øvrige arbejdsmarked.

Et opgør med opdelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti må forventes at øge mulighederne for tværgående kompetenceudvikling med udgangspunkt i opgaverne. Samtidig vil øget ekstern rekruttering samt styrkede muligheder for efter- og videreuddannelse (uden for politiets interne uddannelsessystem) give bedre muligheder for kompetenceudvikling på områder som it, økonomistyring og personaleudvikling. Endelig må et løft i politiuddannelsen i

sammenhæng med et øget samarbejde med det almindelige uddannelsessystem forventes at øge politiets medarbejders muligheder for at søge udfordringer og karriere uden for politiet.

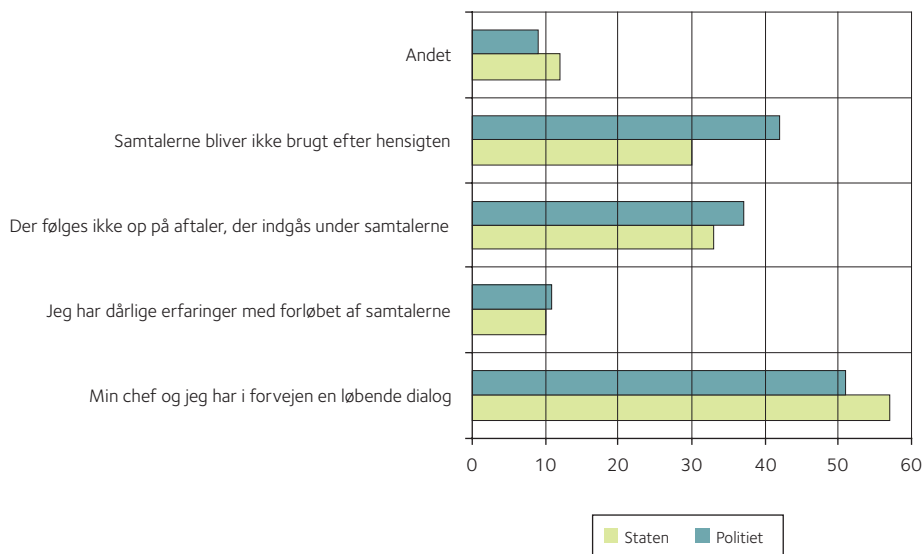
Medarbejderundersøgelsen viser videre, at der er et problem med afholdelsen af medarbejderudviklingssamtaler (MUS) i politiet. I statens personalepolitik indgår medarbejderudviklingssamtaler som et meget vigtigt element i kompetenceudviklingen.

Det er derfor uheldigt, at 43 pct. af alle ansatte ved politiet ikke mener, at regelmæssige medarbejderudviklingssamtaler er vigtige for dem. Det tilsvarende tal for de øvrige statslige ansatte er 36 pct.

De årsager, medarbejderne angiver til den manglende betydning af medarbejderudviklingssamtaler, tegner et billede af, at lederne i politiet ikke anvender samtalerne systematisk efter de retningslinier, der gælder for statens personalepolitik. Relativt mange ansatte ved politiet angiver således, at medarbejderudviklingssamtalerne ikke bliver brugt efter hensigten, og at der ikke følges op på aftaler, der indgås under samtalerne, jf. figur 3.

Politiet er – herunder gennem jobtilfredshedsundersøgelser – opmærksom på problemet. Det personalepolitiske projekt "Fra ord til handling" har derfor bl.a. til formål at sætte fokus på medarbejderudviklingssamtalen, kompetenceafdækning og individuel kompetenceudvikling. Også i de kredse, som ikke for tiden indgår i projektet, har Rigspolitiet – gennem udbud af en supplerende uddannelse i samtaleledelse – netop søgt at sætte yderligere fokus på medarbejderudviklingssamtalen.

Figur 3. Medarbejderudviklingssamtaler - årsag til at medarbejderudviklingssamtalen ikke anses som vigtig.



Visionsudvalget skal anbefale, at politiet i de kommende år styrker den målrettede indsats for at få medarbejderudviklingssamtalerne og opfølgningen herpå til at fungere bedre.

nuværende job end statens øvrige ansatte. Det gælder bl.a. med hensyn til variationen i arbejdsopgaver, kontakten til kollegaer, uforudsigelighed og den selvstændige beslutningskompetence.

4. Engagerede og motiverede medarbejdere

Omdrejningspunktet i en god personalepolitik er at motivere medarbejderne til at gøre den bedst mulige indsats. En attraktiv arbejdsplads har engagerede medarbejdere, der trives og udvikles både fagligt og personligt, og en incitamentsstruktur, der i bredeste forstand belønner og anerkender de medarbejdere, som gør en særlig indsats.

Gallup har imidlertid samtidig konkluderet, at den mest signifikante forskel på dette område er, at kun 45 pct. af medarbejderne i politiet siger, at de har stor interesse for det område, de arbejder med i deres nuværende job. I resten af staten er tallet 58 pct. Samtidig tillægger de ansatte i politiet det mindre vægt for det ideelle job at have interesse for arbejdsområdet.

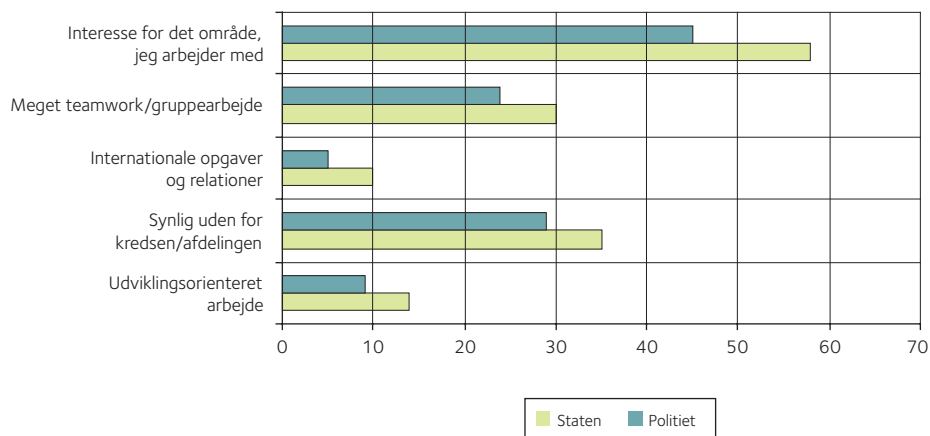
Undersøgelsen viser ligeledes, at medarbejderne i politiet i mindre grad oplever et udviklingsorienteret arbejde og nye arbejdsformer.

4.1. Indhold i jobbet

Medarbejderundersøgelsen i politiet viser, at de ansatte i politiet generelt vurderer deres arbejdsplads lige så positivt som resten af staten. På en række punkter er politiets ansatte mere positive i deres vurdering af deres

Figur 4. Kendetegn ved nuværende job.

(Andel i pct. af adspurgte som angiver, at det pågældende forhold kendetegner deres nuværende job.)



Medarbejderundersøgelsen kan således tolkes på den måde, at politiets ansatte ikke i samme omfang har interesse for det område, de arbejder med, som de øvrige ansatte i staten.

Politiets personalesammensætning, opgaver og hverdag afviger imidlertid på mange punkter fra andre mere gængse statslige kontorarbejdspladser. Da der ikke er stillet mere uddybende spørgsmål på dette område, er det vanskeligt at komme bag om tallene og afdække årsagerne til forskellene i svarene fra politiets personale og de andre ansatte i staten.

Der bør derfor arbejdes med at opløse og individualisere både karriereforløbene og lønforholdene i politiet.

Gode medarbejdere anerkendes og honoreres

”Staten ønsker at fastholde dygtige og kompetente medarbejdere. De store krav, der stilles, modsvares af gode vilkår i relation til jobindhold, et godt arbejdsmiljø, udviklingsmuligheder og honorering i forhold til indsats.

Medarbejderne skal værdsættes og gode resultater anerkendes. Det forudsætter, at ledelsen bemærker det ekstraordinære og sikrer en synlig sammenhæng mellem indsats og anerkendelse. De nye lønsystemer er i denne sammenhæng et godt redskab, men anerkendelse og honorering skal forstås bredt og være individuelt tilpasset.”

Personalestyrelsen: ”Statens personale- og ledelsespolitik 2003”, s. 12.

4.2. Incitamentsstruktur

Efter Visionsudvalgets opfattelse bør det nuværende relativt stive anciennitetsbaserede karriere- og lønsystem blødes op, hvis politiet skal blive mere fleksibelt og udviklingsorienteret. ”Værnepligtsperioden” på 10-12 år indebærer en betydelig risiko for at demotivere driftige talenter og skabe frustrerede, resignerede og i sidste ende udbrændte medarbejdere. Som systemet er tilrettelagt i dag, oplever medarbejderne i politiet således begrænsede incitamenter for at gøre en særlig indsats eller søge nye udfordringer.

Medarbejderundersøgelsen viser, at politiets ansatte har meget stor fokus på lønforhold, herunder især fokus på betaling af over- og merarbejde og særlige ydelser (arbejdstidsbestemte tillæg). Forklaringen herpå er formentlig politiets særlige opgaver og behovet for døgnbemanding.

Samtidig viser medarbejderundersøgelsen, at politiets ansatte i høj grad er præget af en lighedskultur. Medarbejderne i politiet er bl.a. mere optaget af, at de tjener det samme som deres kollegaer, end det er tilfældet for statens øvrige ansatte.

Imidlertid mener 59 pct. af de ansatte i politiet samtidig, at det vil have en positiv indflydelse på deres arbejdsindsats og motivation på jobbet, at lønnen er individuel og gives efter kvalifikationer og indsats. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at det tilsvarende tal for statens øvrige ansatte er 4 procentpoint lavere.

Hovedparten af politiets ansatte er i dag ansat på gammelt lønsystem, der er kendetegnet ved objektive kriterier for løn - hvor medarbejdernes ansættelsesanciennitet er den mest dominerende faktor - og en høj grad af centralisering af løndannelsen. Det stemmer kun i begrænset omfang overens med statens personale- og ledelsespolitik, der fastslår, at der skal sikres en synlig sammenhæng mellem indsats og anerkendelse.

Fastlæggelse af lønforholdene i politiet aftales mellem Personalestyrelsen og de forhandlingsberettigede organisationer. Der blev i februar 2005 indgået overenskomstforlig mellem Personalestyrelsen og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU). Som led i dette forlig har parterne bl.a. aftalt, at der i overenskomstperioden iværksættes et udvalgsarbejde

mellem Personalestyrelsen, Rigspolitiet og Politiforbundet i Danmark om ændringer i lønsystemerne for polititjenestemænd og for det tjenestemandsansatte kontorpersonale i politiet. I dette udvalgsarbejde skal bl.a. indgå erfaringerne med de gældende lønsystemer, erfaringer med nye lønsystemer inden for andre områder i staten og betydningen af de særlige vilkår, som politiet arbejder under. Resultatet af udvalgsarbejdet skal indgå i overenskomstforhandlingerne i 2008.

4.3. Arbejdsmiljø

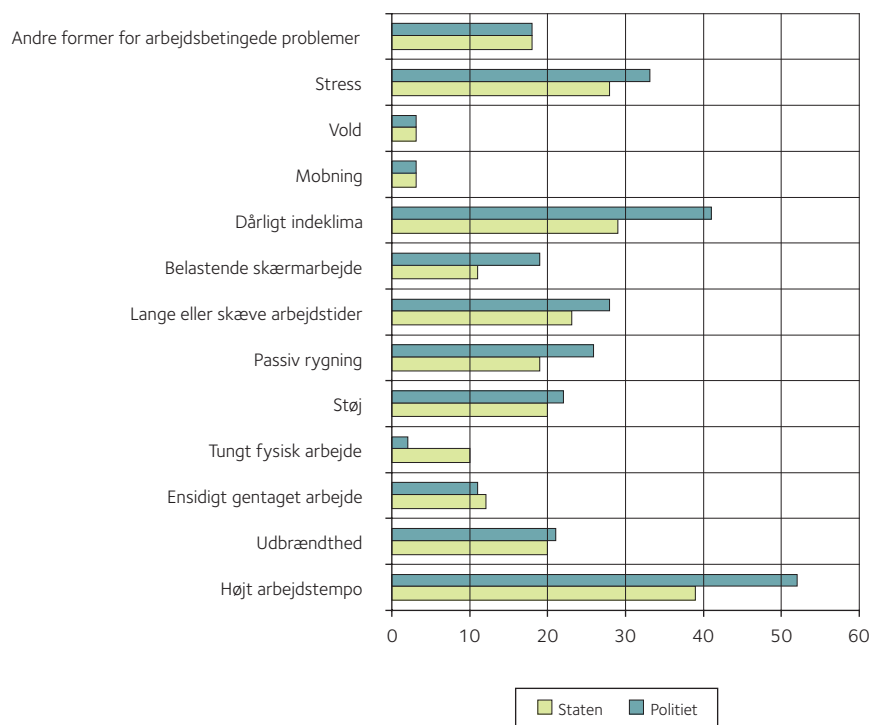
Et fysisk og psykisk godt arbejdsmiljø er en forudsætning for medarbejdernes trivsel - og dermed for god og effektiv opgaveløsning. På dette område indebærer politiets opgaver og dagligdag nogle særlige udfordringer, som afviger fra mere gængse "kontorjob" i resten af staten.

Politiets arbejdsvilkår indebærer således i sig selv iboende problemer for arbejdsmiljøet. Politiets væsentligt forøgede risiko for at opleve arbejdsskader som følge af f.eks. vold, fysisk krævende situationer mv. er åbenbar. Det skal også nævnes, at flere undersøgelser viser, at arbejde på skiftehold er stærkt belastende for helbredet. På den baggrund har politiet iværksat projektet "Skiftehold", hvor der laves forsøg med andre former for tilrettelæggelse af arbejdet på skiftehold i politiets døgnberedskab. I en stor undersøgelse af forekomsten af kræft blandt forskellige erhverv lå politifolk i øvrigt på andenpladsen med hensyn til overrepræsentation af kræfttilfælde.

I medarbejderundersøgelsen er medarbejderne blevet bedt om at angive, dels hvilke problemer med hensyn til arbejdsmiljøet de personligt oplever, dels hvilke problemer de mener, andre på arbejdspladsen oplever.

Undersøgelsen viser, at der på visse punkter er problemer med arbejdsmiljøet hos politiet. De ansatte ved politiet peger således selv på særlige problemer i forhold til arbejdstempoet, dårligt indeklima, stress, belastende skærmarbejde og passiv rygning, jf. figur 5.

Figur 5. Arbejdsmiljø – personligt udsat for følgende problemer.
(Andel i pct.)

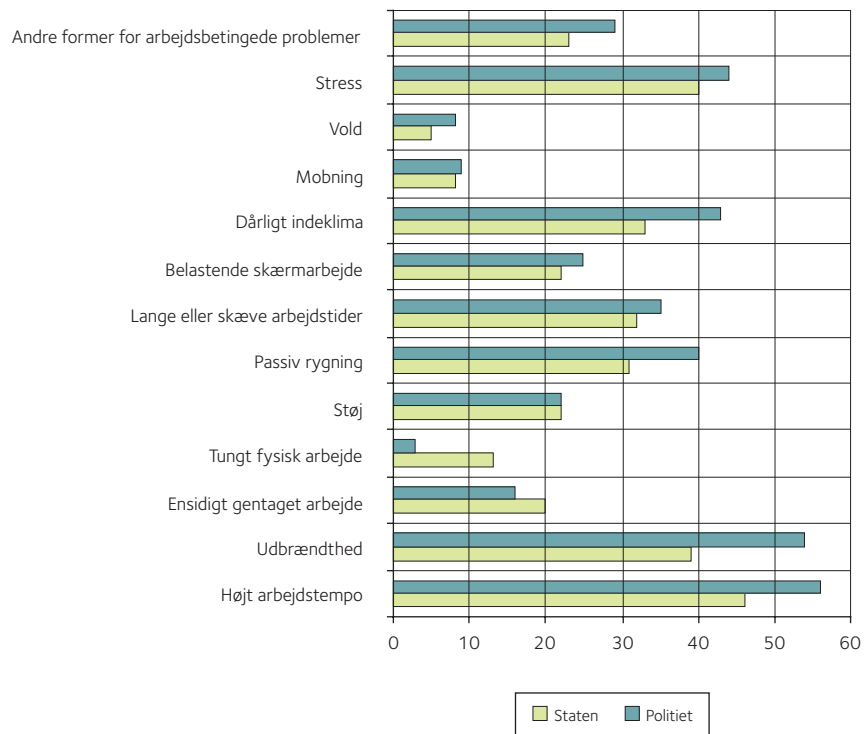


Når man ser på, hvad de ansatte i politiet mener, kollegaerne er udsat for, tegner der sig et endnu mere kritisk billede, jf. figur 6. Her er de ansatte ved politiet markant overrepræsenteret på de fleste faktorer. De mest iøjnefaldende problemer er arbejdstempo, udbrændthed, indeklima, passiv rygning, stress og lange eller skæve arbejdstider. Ved alle disse faktorer er politiets ansatte markant mere negative end statens øvrige ansatte. Årsagen til, at politiets medarbejdere mener, at kollegaerne gennemgående er mere belastede af arbejdsmiljøproblemer, end de personligt er, er ikke belyst i undersøgelsen.

I lyset af resultaterne af medarbejderundersøgelsen skal Visionsudvalget anbefale, at denne indsats styrkes yderligere og navnlig sikres udmøntet med initiativer i de enkelte politikredse. Der kan således være behov for at sætte yderligere fokus på systematisk psykisk og fysisk "vedligeholdelse" af politiets medarbejdere. Et element heri er også krav til medarbejderne om selv at udvise en aktiv indsats for at medvirke til et bedre arbejdsmiljø.

Politiet har gennem de senere år selv sat fokus på arbejdsmiljøet med en række forskellige initiativer. I Rigspolitiet er der bl.a. oprettet en særlig arbejdsmiljøsektion med psykologer, fysio- og ergoterapeuter, "wellnesskonsulenter" mv.

Figur 6. Arbejdsmiljø - mener at andre er udsat for følgende problemer.
(Andel i pct.)



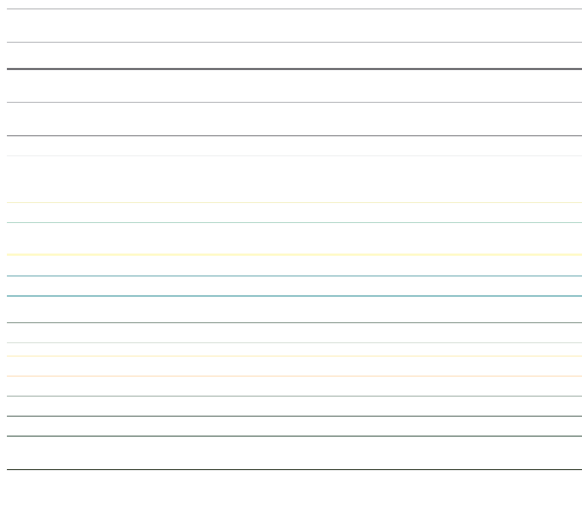
Fremtidssikret teknologi

Politiet har i en årrække haft et efterslæb på det teknologiske område. De kritiske systemer er forældede og ustabile. Den løbende prioritering og udvikling på it-området har ikke i tilstrækkelig grad sikret nødvendige opgraderinger og etablering af nye systemer. Resultatet er, at politiet står med en række systemer, der snarest må opgraderes eller udskiftes.

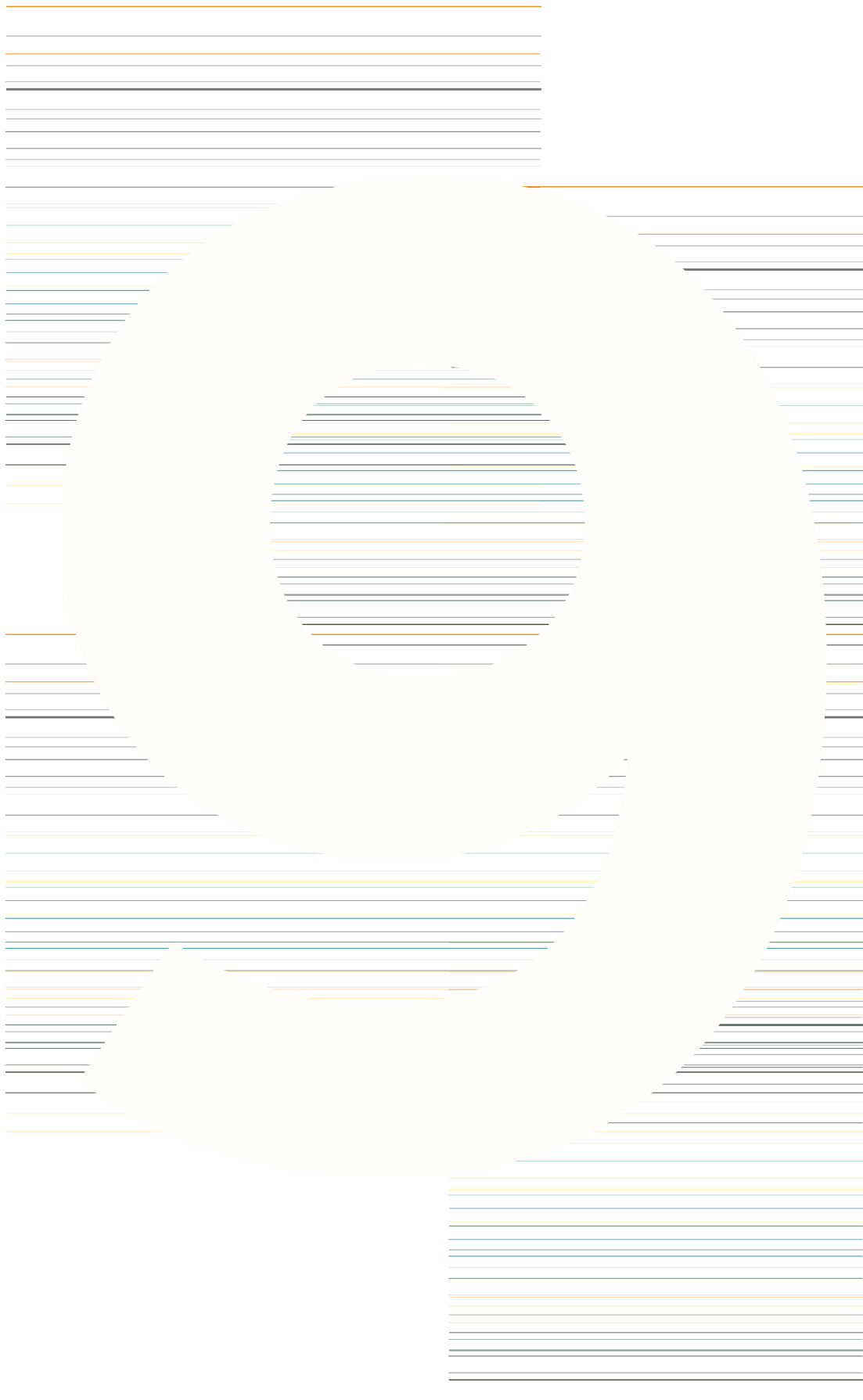
Det er navnlig presserende - uanset om der gennemføres en politireform eller ej - at udskifte politiets sagsstyringssystem (POLSAS), radiosystem (THOR) og personaleadministrative system (PAI). En modernisering af disse systemer vil også være en praktisk forudsætning for implementeringen af den foreslåede sammenhængende politireform. Det er derfor vigtigt, at de udviklingsaktiviteter på området, der er aftalt som led i politiets flerårsaftale for 2004-2006, gennemføres hurtigst muligt.

Politiet står samtidig over for den væsentlige udfordring at udnytte de eksisterende og de kommende års teknologiske muligheder langt bedre til at effektivisere arbejdsgange og yde bedre service over for borgere og samarbejdspartnere. Der vil således være ganske betydelige både kvalitative og kvantitative gevinster at hente i politiet ved at udnytte den nye teknologi til indførelse af f.eks. digital dataudveksling, digital mobil rapportering og internetbaseret selvbetjening.

Det er en afgørende forudsætning for den nødvendige it-modernisering i politiet, at politiets topledelse fortsat har stor fokus på politiets it-anvendelse, og at der sker en kompetencemæssig styrkelse af politiets it-organisation. Det anbefales i den forbindelse, at der jævnligt gennemføres benchmark med andre større offentlige it-organisationer.







analyse af status for politiets it-anvendelse. I denne analyse skønnes det, at ca. 60 pct. af det samlede it-budget medgår til udviklingsaktiviteter og udskiftning af hardware, hvilket vurderes at være en høj andel i forhold til andre offentlige institutioners it-budgetter.

Alligevel er det den almindelige vurdering, at politiet har et betydeligt teknologisk efterslæb.

KPMG peger i en it-statusanalyse på, at politiet i dag råder over en meget kompleks applikationsportefølje med en lang række systemer af ældre dato. Systemerne er i stort omfang isolerede systemer (silokitektur) på forskellige platforme. Nogle af systemerne går tilbage til 1960'erne og 1970'erne, uden at den oprindelige arkitektur er blevet moderniseret.

Kompleksiteten og den utidssvarende it-arkitektur giver problemer i relation til øgede drifts- og udviklingsomkostninger og hindrer en smidig implementering af nye teknologiske muligheder. Det resulterer ligeledes i øgede omkostninger til den nødvendige løbende udvikling som følge af lovændringer og andre nye tiltag.

Den løbende prioritering og udvikling af politiets it har ikke i tilstrækkeligt omfang sikret nødvendige opgraderinger og etablering af nye systemer. Resultatet er, at der i dag er en række systemer, der må opgraderes eller udskiftes.

2.2. Politiets radiosystem

Politiets nuværende radiosystem, THOR, blev anskaffet i 1993 og færdigimplementeret i 1996. Det underliggende system er ikke længere i produktion, og politiet kan derfor hverken få reservedele eller nye komponenter til systemet. THOR-systemet har derfor en stærkt begrænset levetid og må udskiftes hurtigst muligt, uanset om der gennemføres en politireform eller ej.

Hertil kommer, at THOR-radionettet er kreds-baseret, og systemet vil derfor ikke kunne understøtte en ændret kredsstruktur. En rekonfiguration af THOR-radionettet til en ny struktur er ikke mulig som følge af manglen på

fysiske komponenter til systemet. Endelig er systemet ikke egnet til kommunikation med andre dele af beredskabet, og det understøtter ikke det stigende behov for mobil datakommunikation, bl.a. fordi systemet er et analog-system.

Med henblik på at forberede en udskiftning af politiets radiosystem er der nedsat et tværminterielt udvalg under ledelse af Rigs-politichefen. Dette udvalg skal bl.a. komme med forslag til et nyt landsdækkende radio-kommunikationssystem for det samlede beredskab, der også omfatter forsvaret og det civile beredskab.

3. It-udviklingen på kort sigt

I 2002 udarbejdede konsulentfirmaet Deloitte et forslag til en fremtidig it-strategi for politiet. Med udgangspunkt heri blev der i politiets flerårsaftale for 2004-2006 afsat den nævnte særlige udviklingspulje på 195 mio. kr. til at påbegynde gennemførelsen af den foreslåede strategi. Puljen blev - i overensstemmelse med anbefalingerne i Deloitte's rapport - på finansloven for 2004 øremærket til udvikling af et nyt sagsstyringssystem, et nyt personaleadministrativt system, etablering af e-mail og internetadgang i hele politiet, anskaffelse af it-systemer og bærbart it-udstyr til efterforskningsformål samt opgradering af sikkerheden og forbedring af driftsafviklingen af politiets it-systemer.

Efterfølgende har konsulentfirmaet Gartner sammen med Rigspolitiet og Finansministeriet revurderet anbefalingerne vedrørende systemudvikling, tidshorisont for projekterne og udgiftsskøn. De vigtigste anbefalinger i Gartners rapport er:

- Et nyt sagsstyringssystem (et nyt POLSAS) bør ikke baseres på det nuværende system.
- Der bør implementeres et integrationslag samtidig med nyudviklingen af et nyt sagsstyringssystem.
- Der bør snarest anskaffes et nyt personaleadministrativt system.

Deloitte vurderer, at egenudvikling af et nyt sagsstyringssystem vil tage 5-7 år, mens Gartner vurderer, at det kan gøres hurtigere.

Tidshorizonten vil dog afhænge meget af mulighederne for at anvende et af de tre standardssystemer, de såkaldte FESD-produkter, som indgår i de fællesoffentlige rammeaftaler vedrørende levering af elektroniske dokument- og sagsstyringssystemer. Hvis et nyt sagsstyringssystem til politiet kan baseres på et af disse systemer, vil også et meget tidskrævende EU-udbud kunne undgås.

I foråret 2005 er arbejdet med udviklingen af et nyt POLSAS fortsat i en forberedende fase. Selv i bedste fald er det derfor ikke realistisk at regne med, at et nyt POLSAS kan være operativt før i 2008.

Manglerne ved det nuværende POLSAS udgør allerede i dag et stort problem, og systemet må udskiftes hurtigst muligt, uanset om der gennemføres en politireform eller ej. Men den tidsmæssige horisont for et nyt POLSAS vil samtidig kunne skabe problemer i forbindelse med gennemførelsen af den foreslåede kredsreform i den mellemliggende periode. Det nuværende POLSAS er – ligesom radiosystemet – kreds-baseret, således at der eksisterer en fysisk database for hver kreds. Derfor skal der etableres en midlertidig løsning, som gør det muligt fortsat at anvende systemet i en overgangsperiode. Dette vil indebære højere vedligeholdelses- og driftsomkostninger, samtidig med at en række ønskelige funktionaliteter ikke kan etableres.

KPMG anbefaler i it-statusanalysen, at indtil et nyt sagsstyringssystem kan sættes i drift, bør udviklingsaktiviteter på det nuværende POLSAS minimeres. Derfor bør der efter KPMG's opfattelse heller ikke udvikles tværkreds-funktionaliteter, medmindre dette er absolut nødvendigt.

Samtidig er udviklingen af et nyt sagsstyringssystem og et integrationslag en afgørende forudsætning for en hensigtsmæssig nyudvikling af en række andre nye systemer, som vil muliggøre en mere omfattende digitalisering af politiets arbejde.

Også et nyt radiosystem til afløsning af THOR-systemet vil tidligst kunne implementeres i

2007 – med deraf følgende overgangsproblemer i forbindelse med en kredsreform.

Politiet står således på kort sigt over for meget store udfordringer, som vil stille meget betydelige krav til de kompetencer og ressourcer, der skal løse opgaverne. Teknisk set er udfordringerne ikke mere komplekse end dem, andre større private og offentlige organisationer skal tackle. Men politiets udgangspunkt er mange forældede platforme.

4. Den langsigtede it-udvikling

4.1. Overordnede it-visioner

I Deloitte's forslag fra 2002 til en fremtidig it-strategi i politiet formulerede Deloitte en række overordnede it-visioner for politiet. Disse visioner synes fortsat at være et godt udgangspunkt for de mere langsigtede overvejelser om udviklingen af politiets it- og kommunikationssystemer i de kommende år – også i lyset af den sammenhængende politireform, som Visionsudvalget anbefaler.

Hovedpunkterne i den vision, Deloitte har formuleret, er følgende:

1) Kommunikation og service til borgerne

- Ydelser fra politiet skal være til rådighed for borgerne 24 timer i døgnet via alle teknologisk mulige kommunikationsmidler.
- Borgerne skal have adgang til politiets ydelser på en teknologisk enkel måde og benytte sig af selvbetjeningsløsninger, hvor det er muligt.

2) Kommunikation med eksterne samarbejdspartnere

- Al udveksling af information med eksterne samarbejdspartnere skal ske digitalt.
- Al relevant elektronisk information skal kunne stilles til rådighed for samarbejdspartnere, så det kan benyttes uden konvertering.
- Der skal i relevant omfang etableres direkte adgang fra politiets it-systemer til samarbejdspartnernes data.

3) Politiets opgavevaretagelse

- Alle politiets operative og administrative funktioner skal understøttes på en hensigtsmæssig måde.
- Al sagsbehandling og lagring af data skal foregå elektronisk.
- Alle relevante data skal være tilgængelige på tværs af politikredsene.
- Al nødvendig information for sagsbehandlingen – herunder lyd og video – skal kunne indgå elektronisk i en sag.
- Bearbejdning og analyse af data skal kunne ske elektronisk.
- Sagsbehandling skal kunne gennemføres uafhængigt af den fysiske lokalitet.
- Intern og ekstern kommunikation i forbindelse med sagsbehandlingen skal kunne ske elektronisk.

4) Informationsdeling og sikkerhed

- Alle data skal lagres, så de er tilgængelige lokalt, regionalt og centralt.
- Søgning efter relevante data skal kunne ske via mobilt udstyr.
- Alle relevante vidensdatabaser skal være lettilgængelige for alle medarbejdere i politiet.
- Udveksling af data internt såvel som med eksterne samarbejdspartnere skal overholde de nødvendige sikkerhedskrav.

sagsstyringssystem (POLAS) og integrationslag samt et nyt personaleadministrativt system (PAI). Herudover er eller vil der blive gennemført en række mindre projekter: landsdækkende e-mail, almindelig internetadgang, anskaffelse af it-systemer og bærbart udstyr til efterforskning samt en række projekter, der skal sikre en forbedret driftsafvikling.

I det væsentlige er der tale om projekter, der sigter mod at indhente det teknologiske efterslæb, der præger politiets it-anvendelse. Generelt indebærer projekterne således hverken nye funktionaliteter, eller at eksisterende arbejdsgange og processer omlægges med henblik på at udnytte de teknologiske muligheder. Projektet vedrørende nye it-systemer og bærbart udstyr til efterforskning repræsenterer dog et første skridt i denne retning.

Der er ikke på nuværende tidspunkt gennemført en strategisk planlægning af udviklingsarbejdet efter udløbet af flerårsaftalen for 2004-2006. Dette vil således skulle indgå som et element i en ny flerårsaftale for politiet.

Det indebærer den fordel, at det i det videre planlægningsarbejde vil være muligt at inddrage den foreslåede sammenhængende politireform. En ny ledelses- og kredsstruktur kan således støtte den teknologiske omstilling – og omvendt kan planerne for den fortsatte teknologiske modernisering udformes, så de bedst muligt understøtter de øvrige reformer i politiet.

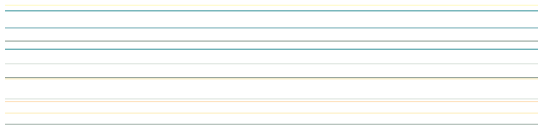
4.2. Den videre strategiske planlægning

Deloitte har i it-strategirapporten fra 2002 opstillet en konkret handlingsplan, der oplister en række projekter. Det er denne plan, der er lagt til grund for udmøntningen af den særlige pulje på 195 mio. kr. i perioden 2004-2006. Folketingets Finansudvalg har primo 2005 fået forelagt en mere detaljeret udmøntningsplan til godkendelse. Hovedprioriteterne i planen er de allerede nævnte projekter vedrørende et nyt

Det gælder samtidig, at der på både it- og kommunikationsområdet naturligvis hele tiden sker en videreudvikling, hvilket gør det hensigtsmæssigt at fastholde en betydelig fleksibilitet i planlægningen. Der bør her tages udgangspunkt i de allerede foreliggende teknologiske muligheder, som i dag er "modne" til anvendelse i en organisation som politiet, eller som må vurderes at opnå en sådan "modning" i løbet af få år. Der er således ingen grund til at

afvente fremkomsten af markante nye teknologiske muligheder. Allerede de tilgængelige teknologier åbner op for en række vigtige nye initiativer i politiet, og der er først og fremmest tale om at vælge og prioritere inden for de foreliggende muligheder.

Et centralt område, hvor der snarest må træffes et valg, er den grundlæggende systemarkitektur. Ikke mindst af hensyn til kommunikationen med eksterne samarbejdspartnere er det derfor også vigtigt, at politiet nu har fastslået, at den fremtidige systemudvikling baseres på Videnskabsministeriets "Hvidbog om it-arkitektur" og anvendelse af åbne standarder.



I forlængelse af KPMG's it-statusanalyse har Visionsudvalget ladet KPMG udarbejde en it-konsekvensanalyse. I denne analyse har KPMG peget på nogle centrale initiativer, som bør gennemføres på mellemlangt sigt, men som allerede nu må indgå i den videre strategiske planlægning. Ud over de aktuelle opgaver med hensyn til et landsdækkende sagsstyringssystem (POLSAS) på tværs af den nuværende kredsinddeling og en moderniseret kommunikationsstruktur, der er fleksibel i forhold til kredsgrænserne, peger KPMG bl.a. på følgende fire områder, hvor en effektiv it-understøttelse vurderes at kunne medføre væsentlige kvantitative og kvalitative forbedringer i politiet:

- Digital mobil rapportering (effektivisere dataopsamling ved kilden).
- Mobil bødeblok og rapporteringsenhed (fremrykke og automatisere sagsbehandlingen).
- Internetbaseret selvbetjening (lade kilden selv kvalitetssikre data).
- Digital dataudveksling med eksterne myndigheder (effektivisering af sagsgange).

På alle disse fire områder viser KPMG's it-konsekvensanalyse, at de nødvendige teknologiske forudsætninger allerede er til stede i form af afprøvet og robust teknologi, og at de foreslåede løsninger indebærer betydelige effektiviseringsgevinster.

Digital mobil rapportering

Den digitale rapportering skal afløse de nuværende skriftlige rapporter, der foretages på kontorarbejdspladser på baggrund af papirnotater. Digital rapportering sker med udgangspunkt i digitale taleoptagelser med henblik på efterfølgende digital lagring og distribution. I en mere avanceret anvendelse kan der bruges såkaldte talegenkendelsessystemer (TGK) til konvertering af lydfiler til tekst. En effektiv anvendelse af digital rapportering forudsætter, at resultatet af rapporteringen kan knyttes til de relevante systemer uden manuelle processer - først og fremmest ved, at lydfiler (og videofiler) kan knyttes til sagsstyringssystemet. Digital rapportering er i dag under hurtig udbredelse inden for sygehussektoren som led i indførelsen af elektroniske patientjournaler (EPJ), der er sygehussektorens sagsbehandlingssystem.



Mobil bødeblok og rapporteringsenhed

Den mobile bødeblok og rapporteringsenhed skal understøtte politiarbejdet på gaden, så arbejdsopgaver kan udføres væk fra kontorarbejdspladsen. Allerede i dag er der fra de fleste patruljevogne adgang til centrale systemer via THOR-radionettet. I forbindelse med politiets patruljering omkring Hovedbanegården i København er der på forsøgsbasis etableret en mobil løsning, der gør det muligt at foretage en egentlig sagsbehandling på stedet. Denne forsøgsløsning fungerer dog kun offline, således at sagerne efterfølgende skal indlægges manuelt i POLSAS. Som nævnt, er Rigspolitiet i gang med at gennemføre et projekt med bærbart udstyr til efterforskning, så der fra 350 bærbare pc'ere kan etableres trådløs adgang til politiets netværk og skabes adgang til de centrale systemer.

Mulighederne for en effektiv udnyttelse af mobile løsninger er imidlertid igen afhængige af, at sådanne løsninger kan integreres med sagsstyringssystemet. Selve kommunikations-siden vil i vidt omfang kunne løses via de eksisterende mobiltelefonnet (GSM og 3G) og behøver således ikke at afvente etableringen af et nyt digitalt radionet.

Internetbaseret selvbetjening

Den internetbaserede selvbetjening udbredes i disse år hastigt i alle dele af både den offentlige og den private sektor. Etableringen af løsninger med digital signatur og kommunikation via sikre forbindelser har betydet, at sikkerhedsproblemer i forbindelse med selvbetjening ikke udgør en barriere for etableringen af sådanne løsninger.

Inden for politiet er der på nuværende tidspunkt kun igangsat ganske få selvbetjeningsinitiativer. Der er imidlertid en række af politiets opgaver, som er velegnede til selvbetjening, da de bygger på, at borgeren afleverer informationer til videre sagsbehandling i politiet. Det gælder f.eks. en række tilladelser (ca. 110.000 om året), mere simple anmeldelser (ca. 220.000 om året) og anmodninger om straffeattester (ca. 185.000 om året). En udbygning af selvbetjeningsløsninger i politiet vil mindske behovet for, at borgeren skal henvende sig på den lokale politistation.

Andre opgaver - f.eks. behandling af ansøgninger om pas og kørekort - må forventes i væsentligt omfang at blive overdraget til de planlagte nye kommunale servicecentre. Men også her må det naturligvis sikres, at opgaveløsningen i videst muligt omfang bygger på selvbetjening og digital kommunikation med politiets systemer.

En fortsat udbygning af it-anvendelsen og kommunikationssystemerne inden for politiet er under alle omstændigheder påkrævet og må antages at blive ganske omkostningskrævende. For de i alt otte projektområder, KPMG har analyseret i it-konsekvensanalysen, anslås det, at investeringsbehovet er i størrelsesordenen 3-400 mio. kr. Hertil kommer politiets andel i investeringer i et landsdækkende digitalt radionet.

De ændringer, der for øjeblikket sker i det statslige bevillingssystem, vil alt andet lige generelt gøre det nemmere at håndtere sådanne investeringer. Det bliver således muligt at fastlægge en låneramme for de kommende års investerin-

ger, hvorefter investeringerne forrentes og afskrives over driften på samme måde som i en privat virksomhed. Herved undgås store udsving i de årlige bevillinger og puljer, der skal udnyttes inden for en bestemt periode, samtidig med at kravet om forrentning og afskrivning gør det nemmere at synliggøre og fastholde den forventede effektiviseringsgevinst.

Digital dataudveksling med eksterne myndigheder

Digital dataudveksling med andre myndigheder rummer væsentlige muligheder for effektiviseringer og større kvalitet i sagsbehandlingen i politiet. Det gælder først og fremmest i forhold til domstolene, som modtager meget store dokumentmængder fra politi og anklagemyndighed i forbindelse med behandlingen af straffesager. Domstolene planlægger at åbne for digital kommunikation pr. 1. januar 2007. Et andet område med et væsentligt effektiviseringspotentiale er dataudvekslingen med Udlændingestyrelsen. Men også i forhold til andre statslige og kommunale myndigheder er potentialet betydeligt.

Udnyttelsen af disse muligheder forudsætter imidlertid en ændring af politiets it-sikkerhedsstrategi. Hidtil har denne været baseret på en "indkapslingsstrategi", således at man i videst muligt omfang isolerer sig fra andre systemer. Denne strategi skal erstattes af en aktiv og fleksibel sikkerhedsarkitektur, hvis den digitale dataudveksling skal kunne realiseres.

Det er flere gange fremhævet, at udviklingen af et nyt sagsstyringssystem er omdrejningspunktet for de kommende års it-udvikling i politiet, og at mange af de ønskelige nye initiativer kun kan realiseres med fuldt udbytte, hvis de kan knyttes til et nyt sagsstyringssystem, eventuelt gennem det påtænkte integrationslag. Med den tidshorisont, der tegner sig for et nyt system, finder Visionsudvalget imidlertid, at der er en alvorlig risiko for, at den videre it-udvikling i politiet forsinkes eller sættes i stå, så der skabes et nyt teknologisk efterslæb - med de deraf følgende konsekvenser også for realiseringen af den foreslåede sammenhængende politireform.

Udvalget ser det derfor som en væsentlig opgave for politiet, at etableringen af et nyt sagsstyringssystem med tilhørende integrati-

onslag fremskyndes mest muligt, og at der parallelt hermed iværksættes et planlægnings- og udviklingsarbejde vedrørende de nye initiativer.

5. Politiets it-organisation

Samlet set står politiet over for en omfattende opgave med at prioritere, planlægge og implementere de it-systemer, der fremover skal understøtte politiets opgavevaretagelse. Dette stiller store krav til it-leveranceapparatet i politiet.

Ansvar for it-anvendelsen er i dag samlet i Rigspolitiets Dataafdeling, der råder over ca. 270 medarbejdere, hvoraf 90 er beskæftiget med udviklingsarbejde. En række projekter gennemføres dog i andre dele af Rigspolitiet uden direkte involvering af Dataafdelingen. Det gælder som nævnt f.eks. implementeringen af et nyt personaleadministrativt system og økonomistyringssystemet Navision. Spørgsmålet er, om en sådan ansvarsmæssig opsplnitning er hensigtsmæssig i en tid, hvor integration og fælles it-arkitektur er nøglebegreber.

Det fremgår af KPMG's it-statusanalyse, at politiet i meget høj grad outsourcer både udviklings- og driftsopgaver. Aftalerne med politiets it-leverandører indgås og administreres i vidt omfang af Dataafdelingen.

Der er ikke tvivl om, at ansvaret for politiets it-anvendelse fortsat bør ligge centralt hos Rigspolitiet. De meget store udviklingsopgaver, der skal løses i de kommende år, gør det imidlertid nødvendigt at gennemføre en strammere model for gennemførelsen af it-projekter. KPMG har understreget, at it udgør en forretningsstrategisk vigtig parameter, der skal forankres centralt på det øverste ledelsesniveau – herunder bearbejdes i forhold til visioner, strategier og cost-benefit-analyser. KPMG peger samtidig på, at der bør ske en klarere adskillelse mellem udviklingsorganisationen og driftsorganisationen.

På den baggrund finder Visionsudvalget det afgørende – også for gennemførelsen af en sammenhængende politireform – at politiets topledelse fortsat har stor fokus på politiets it-anvendelse. I den sammenhæng bør politiet i videst muligt omfang outsource både udvikling og drift af it-systemerne. Selvom politiet som

nævnt allerede i dag i høj grad har outsourcet både drifts- og udviklingsopgaver, bør det løbende undersøges, om der er mulighed for yderligere outsourcing. Samtidig bør politiet sikre et særskilt ledelsesmæssigt fokus på henholdsvis udviklingsopgaven og driftsopgaven. Dette kan bl.a. ske ved at opdele politiets it-organisation i to enheder – en udviklingsorganisation og en driftsorganisation.

KPMG har også peget på, at politiet bør overveje at tilrettelægge udviklingsarbejdet efter samme principper som i andre store offentlige og private organisationer. Det indebærer, at forretningskritiske projekter forankres i brugerorganisationen, og at der mellem brugerorganisationen og it-organisationen etableres et formelt kunde/leverandørforhold med en klar ansvarsfordeling, og at der udarbejdes formelle serviceniveau-aftaler for it-organisationens ydelser til brugerorganisationen.

De foreliggende konsulentrapporter vedrørende politiets it-system og it-organisation peger samstemmende på behovet for en klar kompetencemæssig styrkelse af Rigspolitiets Dataafdeling, bl.a. gennem en øget rekruttering af medarbejdere med en it-faglig uddannelse. Denne udvikling er startet, da Rigspolitiet pt. er ved at ansætte 13 medarbejdere med en særlig it-faglig uddannelse. Behovet vil imidlertid blive yderligere forstærket, hvis politiet skal kunne løfte de meget store udfordringer, man står over for. Visionsudvalget skal i den forbindelse også henvise til det, der er anført i kapitel 7 og 8 om behovet for i øget omfang at rekruttere og udvikle kompetencer uden for politiet – både i forhold til lederstillinger og specialiststillinger.

Det anbefales, at der som led i den nødvendige styrkelse af politiets it-organisation jævnligt gennemføres benchmark med andre større offentlige it-organisationer.



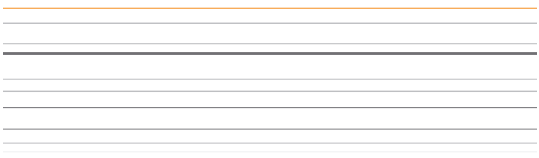


KPMG om perspektiverne ved en politireform

”En reform vil oplagt give mere politi for pengene. Reformen vil resultere i, at flere politibetjente arbejder med forebyggelse, opklaring og tryghedsskabende arbejde. Reformen vil indebære, at der anvendes de rigtige ressourcer til de rette opgaver, og at effektiviteten bliver bedre. Reformen vil indebære, at ansvaret for politiets virksomhed er klart og kan gøres gældende. Borgerne vil dermed opleve et politi, som har langt bedre vilkår for at levere på sine kerneopgaver, og politikerne vil opleve et mere gennemslagskraftigt politi, som det er lettere at formulere politikker og prioriteter i forhold til. Samtidig bliver mulighederne for at følge op på politikker og prioriteter bedre.

Reformen vil skabe bedre vilkår, men det er kun, hvis ledelsen og medarbejderne udnytter de bedre vilkår, at resultatet bliver et excellent politi.”

KPMG: ”Implementeringsoplæg vedrørende reform af dansk politi”, 14. marts 2005, s. 11.



2 . Gevinster og investeringer

2.1. Betydeligt frigørelsespotentiale

Perspektiverne ved den foreslåede politireform kan sammenfattes som mulighederne for:

- At sikre borgerne den *bedst mulige politibetjening* – dvs. styrke både kvalitet, effektivitet og service i politiets opgaveløsning.
- At frigøre og/eller flytte ressourcer til *bedre opgaveløsning*.
- At medarbejderne kan opnå en *øget faglig specialisering* – og deraf følgende bedre kvalitet i opgaveløsningen.
- At udnytte *stordriftsfordele*.
- At politiet som organisation vil kunne *styres og udvikles mere dynamisk* i fremtiden.

Ifølge KPMG’s implementeringsanalyse er det givet, at der er et ganske betydeligt frigørelsespotentiale ved en sammenhængende reform og modernisering af politiet. Hvis Visionsudvalgets forslag gennemføres, vil der således efter KPMG’s beregninger kunne hentes væsentlige gevinster.

Det er KPMG’s skøn, at det umiddelbare, direkte effektiviseringspotentiale ved den foreslåede politireform er i størrelsesordenen 1.000 årsværk – svarende til en årlig lønsum på ca. 300-400 mio. kr. (inkl. pensioner, men ekskl. overhead på ca. 25 pct.).

Det er derudover KPMG’s forventning, at de nye rammer for politiet på længere sigt vil give mulighed for frigørelse af yderligere betydelige ressourcer som følge af generelle effektiviseringer.

Dette skøn er baseret på KPMG’s overordnede vurderinger, som er behæftet med en række usikkerheder og forbehold. Mere sikre beregninger forudsætter bl.a. præcis stillingtagen til de enkelte elementer i reformen og kan derfor først gennemføres i forbindelse med planlægningen af den praktiske implementering.

Det vil naturligvis være en politisk beslutning, hvordan gevinsterne ved reformen skal anvendes. Udvalget skal dog i den forbindelse pege på, at det betydelige frigørelsespotentiale må ses i sammenhæng med de udfordringer i forhold til både nye, større og mere komplicerede opgaver, som politiet står overfor i de kommende år – og som efter udvalgets opfattelse vil medføre et forøget pres på politiets ressourcer, jf. kapitel 3. Samtidig forudsætter udvalgets forslag om en modernisering af politiets døgnberedskab, at beredskabet styrkes med (nogle af) de frigjorte ressourcer, jf. kapitel 5.



Det kan til sammenligning oplyses, at Politikkommissionen skønnede det samlede effektiviseringspotentiale ved kommissionens forslag om 25 politikredse til i alt 500 årsværk (der kunne omsættes i 600 politiårsværk).

KPMG har i sin implementeringsanalyse anført, at der anlægges et *forsigtigt skøn* over de

mulige gevinster, der kan opnås ved en reform. Skønnet hviler på forudsætninger om dels effekten af den foreslåede nye kreds- og ledelsesstruktur, dels effekten af ny teknologi og ændret opgavevaretagelse, herunder generelle effektiviseringstiltag.

KPMG's beregninger af effektiviseringspotentialet er navnlig baseret på ressourceregreringer i politiets nye tidsregistreringssystem (POLTID), som blev taget i brug den 1. januar 2004. Da KPMG derfor ikke har haft adgang til ressourceregreringer fra en længere periode, er datagrundlaget behæftet med visse usikkerheder og forbehold. På den baggrund har KPMG bl.a. ikke fundet det muligt at foretage et skøn over det samlede generelle effektiviseringspotentiale på samtlige af politiets arbejdsområder.



Ud over at omfatte de direkte gevinster ved en ændret kredsinddeling og et moderne beredskab hviler KPMG's tal på ca. 1.000 årsværk bl.a. på en forudsætning om, at det med effektiviseringstiltag sikres, at alle politikredse gør det lige så godt som den bedste halvdel af politikredse inden for fire ud af politiets i alt ni straffesagsområder. KPMG's benchmark inkluderer således ikke potentialet ved generelle effektiviseringstiltag på de fem øvrige straffesagsområder samt områder som uddannelse, kundeservice, intern administration, ledelse og møder. Indikationen af et frigørelsespotentiale på omkring 1.000 årsværk omfatter derfor ikke det mulige generelle effektiviseringspotentiale på disse andre områder af politiets virke. Dertil kommer, at der meget tænkeligt vil være et yderligere effektiviseringspotentiale som følge af, at der med de nye rammer for politiet vil blive skabt en "best practice", der ligger ud over selv den bedste nuværende politikreds - både på de politifaglige og administrative områder.

Ved skønnet over frigørelsespotentialet på i omegnen af 1.000 årsværk har KPMG heller ikke medtaget perspektiverne ved eventuel overflytning, udlicitering, outsourcing eller lignende af opgaver, der lige så godt eller bedre kan løses af andre myndigheder eller private virksomheder. Som beskrevet i kapitel 4, må mulighederne herfor således undersøges nærmere. Erfarin-

gerne tilsiger dog, at der vil være betydelige fordele forbundet hermed i form af både direkte besparelser og deraf følgende koncentration om løsning af kerneopgaverne.

De 1.000 årsværk omfatter endelig heller ikke det generelle effektiviseringspotentiale i *Rigspolitiet*, som KPMG ikke har fundet det muligt at kvantificere pga. usikkerheder ved de foreliggende data. Det antages dog, at der også i Rigspolitiet vil være et generelt effektiviseringspotentiale gennem en optimering af resourceanvendelsen. Som led i den decentralisering af opgaver fra Rigspolitiet til politikredse, som er et vigtigt led i reformen, anslår KPMG, at der kan overflyttes omkring 300 af Rigspolitiets nuværende ca. 2.200 årsværk (ekskl. Politiskolen) til politikredse.

2.2. Implementeringsomkostninger

KPMG har i implementeringsanalysen anført en række "kvalificerede skøn" over omkostningerne i forbindelse med en politireform.



2.2.1. Reformafhængige investeringer

KPMG anslår de direkte reformafhængige investeringer til i størrelsesordenen 150 mio. kr. Det drejer sig om de investeringer, der er nødvendige til understøttelse af ledelsesreformen og kredsreformen - dvs. udgifter til bygninger, økonomisystemer og moderne beredskabsteknologi.

Det skal bemærkes, at skønnet over bygningsmæssige investeringer er baseret på den forudsætning, at politiet - ligesom domstolene - i forbindelse med reformen overgår til den statslige huslejeordning med Slots- og Ejendomsstyrelsen som udlejer. Der er derfor ikke indregnet investeringer i form af nye eller ombyggede politistationer, men kun anslåede omkostninger til flytning og tilpasning af eksisterende lokaler. Det forudsættes således at være Slots- og Ejendomsstyrelsen, der som led i den statslige huslejeordning i givet fald skal forestå investeringer i nybygninger mv. mod en forhøjelse af huslejen. Efter en overdragelse af politiets bygningsmasse til statens

ejendomsforvalter vil politiet herefter skulle kompenseres for de nye løbende huslejeudgifter, der til gengæld indtægtsføres i Slots- og Ejendomsstyrelsen.

KPMG har ikke fundet det muligt at anslå udgifterne til en modernisering af politiets uddannelsessystem, jf. kapitel 8.

De direkte procesomkostninger til bl.a. analyser, planlægning og projektdrift i forbindelse med gennemførelsen af politireformen anslås løst af KPMG til omkring 50 mio. kr. over en årrække.

2.2.2. Ressourceoptimerende investeringer

Det er bl.a. en forudsætning for at kunne frigøre det samlede effektiviseringspotentiale, at der gennemføres en række ressourceoptimerende tiltag på it-området. Disse tiltag vil desuden sikre bedre betjening af borgerne og bedre kvalitet i opgaveløsningen. Det drejer sig konkret om investeringer i digital dataudveksling, internetbaserede services, digital rapportering og mobil sagsbehandling. Med mobile digitale redskaber kan sagsdata registreres umiddelbart og direkte i forbindelse med f.eks. konkrete observationer eller afhøringer. Ud over de kvantitative effekter i forhold til mere effektiv tidsanvendelse vil sådanne redskaber derfor samtidig give mulighed for kortere sagsbehandlingstider samt færre overdragelser af sagsinformation og dermed færre fejl.

Omkostningerne til de nævnte ressourceoptimerende projekter anslås af KPMG til i størrelsesordenen 75-130 mio. kr., der bør afholdes i forbindelse med gennemførelsen af reformen.

2.2.3. Reformuafhængige investeringer

Ud over de ovennævnte omkostninger i tilknytning til den foreslåede reform står politiet i disse år over for betydelige investeringer i projekter, som det er nødvendigt at gennemføre helt uafhængigt af en reform. Det drejer sig om en række infrastrukturkritiske projekter, som er en grundlæggende forudsætning for den fremtidige understøttelse af politiets arbejde, jf. kapitel 9 om fremtidssikret teknologi. Selvom omkostningerne til disse kritiske investeringer i politiets teknologiske infrastruktur skal afholdes, uanset om politireformen gennemføres eller ej, er en tidssvarende teknologisk infra-

struktur en afgørende forudsætning for, at den foreslåede politireform overhovedet kan gennemføres i praksis.

KPMG har anslået de reformuafhængige investeringer til i størrelsesordenen 275-280 mio. kr., hvoraf en væsentlig del er tilført politiet i forbindelse med flerårsaftalen for politiet for 2004-2006. Det drejer sig konkret om udgifter til it-systemer i form af et nyt sagsstyringssystem (POLSAS), et integrationslag, et nyt personaleadministrativt system (PAI) og en sikkerhedsløsning i tilknytning til brug af e-mail. Dertil kommer et nyt radio- og datakommunikationssystem.

Det skal understreges, at Visionsudvalget anser det for afgørende, at de nævnte projekter i forhold til politiets radio- og datakommunikationssystem samt it-systemer gennemføres hurtigst muligt.

3. Gennemførelse

I KPMG's implementeringsanalyse er der en række detaljerede forslag til den praktiske gennemførelse af den foreslåede reform. Visionsudvalget har ikke taget stilling til disse konkrete anbefalinger, men er overordnet set enig med KPMG i, at politireformen kræver en handlekraftig ledelse og god planlægning, hvis den skal gennemføres inden for en rimelig tidsramme.

Udvalget finder, at reformen bør gennemføres efter følgende generelle retningslinier:

- Når der er taget overordnet politisk stilling til reformen, og de nødvendige ændringer af retsplejeloven mv. er gennemført, bør første skridt være at få ledelsesgruppen på plads. Det vil således være væsentligt, at de nye ledere i politiet – herunder navnlig de 10-12 politidirektører – udnævnes meget hurtigt.
- Implementeringen af hele reformen bør gennemføres hurtigst muligt, og forløbet bør ikke tage over 2 år.
- De konkrete skridt i implementeringsforløbet bør gennemføres efter de overordnede rammer i skemaet side 203-204.

FORSLAG	FORMÅL OG INDHOLD	HOVEDTILTAG
<p>Ledelsesreform</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Overordnet ledelsesstruktur – klar og entydig ledelse, symmetri mellem ansvar og kompetence. • Rigsadvokaten og Rigspolitichefen sikres samme ledelsesmæssige beføjelser i forhold til bevilling og personale. Det vil bl.a. sige, at Rigspolitichefen tillægges faglig kompetence ift. politikredsene, og Rigsadvokaten tillægges ledelsesmæssig kompetence ift. anklagemyndighedens økonomi og personale. • Politidirektørerne tillægges ledelsesmæssig kompetence ift. kredsens økonomi og personale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ændring af retsplejelovens § 110 og § 114. • Besættelse af de nye lederstillinger – etablering af politiets nye topledelse. • Overførelse af ledelsesmæssige kompetencer fra Rigspolitichefen til politidirektørerne. • Overførelse af kompetencerne ift. anklagemyndighedens ressourcer fra Rigspolitichefen til Rigsadvokaten. Tildeling af selvstændig bevilling for anklagemyndigheden. • Overførelse af personalekompetencer fra Justitsministeriet til hhv. Rigspolitichefen og Rigsadvokaten.
<p>Kredsreform</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sammenlægning af de nuværende 54 politikredse til 10-12 bæredygtige politikredse mhp. større reel decentral opgaveløsning. • Modernisering af beredskabet. Hurtigere responstid – også i yderområderne – gennem større og mere fleksible beredskabsenheder, der anvender ny teknologi til effektiv udnyttelse af beredskabet. • Etablering af et enstrenget enhedspoliti ved sammenlægning af ordenspolitiet og kriminalpolitiet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ændring af retsplejelovens § 111. • "Tegning af landkort" i lyset af den nye kommunalstruktur. Geografisk placering af de nye politikredse, så de bliver ligeværdige enheder med et ens-artet volumen i forhold til opgavemængde, befolkningsgrundlag og personaletal. • Nyt radio- og datakommunikationssystem samt nye it-systemer (POLSAS, integrationslag mv.) på plads. • Tilvejebringelse af nye it-redskaber i beredskabet, herunder GPS/GIS i patruljevognene og på de nye vagtcentraler. • Ny enstrenget organisering af politikredsene uden opdeling i ordenspoliti og kriminalpoliti, men med udgangspunkt i opgaverne. • Praktisk gennemførelse af kredsammenlægninger mht. flytning, bygninger, personale, it-systemer mv.
<p>Opgaveplacering</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralisering af opgaver, der i dag løses centralt i Rigspolitiet, til de nye bæredygtige politikredse. • Øget fokus på politiets kerneopgaver ved at overføre opgaver uden politimæssig relevans til andre, der kan løse disse opgaver lige så godt eller bedre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gennemgang af Rigspolitiets opgaver og organisering mhp. udflytning af de opgaver, der vil kunne løses i de nye politikredse. • Overvejelse af mulighederne for at placere de opgaver, der fortsat bør løses centralt eller i få regionale enheder, regionalt andre steder i landet. • Analyse og gennemgang af politiets samlede opgaveportefølje mhp. mulighederne for overflytning, outsourcing, udlicitering osv. til andre myndigheder – bl.a. kommunerne – eller til private virksomheder.

FORSLAG	FORMÅL OG INDHOLD	HOVEDTILTAG
Vision og politikker	<ul style="list-style-type: none"> • Fastsættelse af ny overordnet vision for fremtidens politi – og de konkrete mål og krav der må udledes heraf. • Moderne og god ledelse i politiet – herunder fokus på ledelsesmæssige kompetencer og større mangfoldighed og åbenhed over for omverdenen. • Moderne og god personalepolitik i politiet, herunder incitamentsstruktur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiets ledelse skal formulere overordnet vision samt konkrete målsætninger og krav til politiet. • Ophævelse af kravet i retsplejelovens § 113, stk. 2, om, at Rigspolicehfen og politimestrene mv. skal have juridisk kandidateksamen. • Formulering af og gennemførelse af ny ledelsespolitik og ledelsesstrategi. • Større fokus på generelle ledelsesmæssige kompetencer og personlige egenskaber ved rekruttering af ledere. • Resultatkontrakter samt åremålsansættelse for de øverste ledere i politiet. • Formulering af og gennemførelse af ny personalepolitik. • Øget fokus på udvikling af specialkompetencer og opblødning af nuværende stivheder i karrieresystem, der bl.a. forudsætter generalistopgaver i 10-12 år. • Rekruttering af flere ledere og medarbejdere ude fra, herunder af specialister inden for it, økonomi, HR, kriminologi/sociologi, psykologi og områder af relevans for særlige kriminalitetstyper (f.eks. revisorer, ingeniører mv.).
Ny teknologi	<ul style="list-style-type: none"> • Digital dataudveksling og kommunikation både internt og eksternt mhp. bedre service og kvalitet samt større effektivitet. • Digital rapportering og mobil sagsbehandling hos patruljerne mhp. både mere effektiv tidsanvendelse i beredskabet og bedre kvalitet i bevisoptagelsen. • Internetbaserede services mhp. bedre betjening af borgerne og mere effektiv tilvejebringelse af sagsoplysninger. • Etablering af en mere effektiv og tidsvarende it-organisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yderligere modernisering af politiets it-systemer i forlængelse af nyt tidsvarende sagsstyringssystem og radio- og kommunikationssystem. • Opdeling af politiets it-organisation i selvstændige enheder for henholdsvis drift og styring af udviklingsprojekter. • Generelt kompetenceløft i politiets it-organisation, herunder øget rekruttering af medarbejdere med it-faglig baggrund.
Uddannelse og kompetenceudvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Et generelt fagligt løft til politiuddannelsen – både på grund-, efter- og lederuddannelsen. • Tilnærmelse til det etablerede uddannelsessystem mhp. bredere kompetencer, merit mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gennemgang og evaluering af politiets uddannelses- og kompetenceudviklingssystem. • Afdækning af mulighederne for øget integration med det etablerede uddannelsessystem.