



Endelig version

Justitsministeriet

Politiet i Sverige, Norge og England/Wales

Indhold

1.	Indledning	1
2.	Sverige	4
2.1	Indledning	4
2.2	Opgaver	6
2.3	Overordnede styringsrelationer	7
2.4	Det centrale myndighedsniveau	10
2.5	Det lokale myndighedsniveau - politimyndighederne	14
2.6	Personalemæssige forhold	17
2.7	Budget- og planlægningsprocessen	19
2.8	Reformer	23
3.	Norge	25
3.1	Indledning	25
3.2	Opgaver	28
3.3	Overordnede styringsrelationer	30
3.4	Det centrale myndighedsniveau	32
3.5	Det lokale niveau - politidistrikter	37
3.6	Personalemæssige forhold	41
3.7	Budget- og planlægningsprocessen	43
3.8	Reformer	47
4.	England og Wales	53
4.1	Indledning	53
4.2	Opgaver	55
4.3	Overordnede styringsrelationer	57
4.4	Det centrale myndighedsniveau	59
4.4.1	Tilsyn og kvalitetsfremme	61
4.4.2	Nationale særorganer	63
4.5	Det lokale niveau	64
4.6	Personalemæssige forhold	68
4.7	Budget- og planlægningsprocessen	71
4.8	Reformer	75
5.	Sammenligning og perspektivering	81
5.1	Overordnet struktur	82

5.2	Opgavevaretagelse	84
5.3	Overordnede styringsrelationer	86
5.4	Det centrale myndighedsniveau	87
5.5	Det lokale myndighedsniveau	88
5.6	Personalemæssige forhold	89
5.7	Budget- og planlægningsprocessen	91
5.8	Reformer	91

- A. Nøgletal for politimyndigheder i Sverige**
- B. Nøgletal for politidistrikter i Norge**
- C. Nøgletal for Police Forces i England/Wales**

1. Indledning

Baggrund og formål

Som led i den igangværende konsulentanalyse af Dansk Politi har Visionsudvalget for politiet ladet KPMG Advisory (KPMG) gennemføre en sammenlignende beskrivelse og analyse af politiet i Sverige, Norge og England/Wales.

Formålet er at beskrive udvalgte forhold omkring struktur, organisering, planlægning og styring af politiet i de tre lande med henblik på at påpege ligheder og forskelle. Hensigten er hermed at give konkret inspiration til Visionsudvalgets arbejde med at opstille forslag til forandringer af Dansk Politi. Herunder er det et formål at bidrage til en perspektivering af resultaterne fra hovedanalysen af Dansk Politi.

Fokus for opgaven

Beskrivelsen og analysen af politiet i de tre lande inddrager for hvert land følgende forhold:

- Indledende beskrivelse af overordnet struktur, bevilling og bemanning
- Beskrivelse af politiets opgaver
- Gennemgang af de overordnede styringsrelationer
- Beskrivelse af det centrale myndighedsniveau
- Beskrivelse af det lokale politiniveau
- Beskrivelse af udvalgte personalemæssige forhold
- Budget-, planlægnings- og rapporteringsprocessen
- Gennemgang af væsentlige nyere reformer.

Da de enkelte elementer er af større eller mindre kompleksitet i de respektive lande, er vægtningen i de enkelte landebeskrivelser varierende.

Generelt gælder, at vægten er lagt på beskrivelse, mens eventuelle vurderinger af styrker og svagheder kun inddrages i begrænset omfang, og alene i det omfang disse er dokumenterede i foreliggende evalueringer eller udsagn fra interviewpersoner.

Rapporten afsluttes med en sammenligning, hvor fællestræk og forskelle de tre lande imellem fremhæves. Endvidere perspektiveres udvalgte emner i forhold til Danmark.

Fremgangsmåde

Rapporten er baseret på kvalitativ 'desk research' i offentligt tilgængeligt materiale, suppleret med interview med repræsentanter for hovedaktører i de respektive lande. Interviewpersonerne er søgt udvalgt, så såvel departement og rigspolitimyndigheder som lokale politikredse er dækket ind. I England/Wales har det ikke været muligt at interviewe personer på det lokale niveau. Nedenfor er vist en oversigt over interviewpersoner.

Tabel 1.1
Interviewpersoner

<p>Sverige Rikspolischef Sten Heckscher, Rikspolisstyrelsen Länspolismästare Anders Danielsson, Polismyndigheten i Skåne Polisöverintendent Stig Ericsson, Rikspolisstyrelsen Ralf Hedín, Regeringskansliet Expeditionschef Thomas Rolén, Regeringskansliet</p> <p>Norge Politidirektør Ingelin Killengren, Politidirektoratet Politiinspektør Bjørn Hoff, Politidirektoratet Seniorrådgiver Bård Scheie, Politidirektoratet Rådgiver Liv Toril Bloch, Politidirektoratet Ekspedisjonssjef Øystein Blymke, Justis- og Politidepartementet Politimester Otto Stærk, Østfold Politidistrikt Prosjektleder Knut Kværner, Politidirektoratet</p> <p>England/Wales Richard Riley, Police Reform Unit, Home Office Narinder Tamara, Police Reform Unit, Home Office Neil Clowes, Police Standards Unit, Home Office Paul Oldfield, Police Standards Unit, Home Office Richard Worth, Police Standards Unit, Home Office Forbes Gallagher, Superintendent, HM Inspectorate of Constabulary Maureen Brown, Chief Superintendent, HM Inspectorate of Constabulary Simon King, Director, Police Leadership and Powers Unit, Home Office</p>
--

Figur 1.1
Kortlægningsfasen

Kortlægningen er gennemført i følgende faser for hvert land.



Indledningsvis er skriftligt materiale indsamlet via internettet og kontakter til centrale politimyndigheder i de tre lande. På den baggrund er et første udkast til rapport udarbejdet, hvorved særlige informationsbehov er identificeret.

Derefter er der gennemført et første besøg i hvert af de tre lande. Indtryk og indsamlet materiale er derefter bearbejdet, hvorefter anden runde af interview er gennemført.

Udkast til landebeskrivelserne i afsnit 2-4 er blevet fremsendt til kontaktpersoner i de pågældende landes centrale politimyndigheder, som har fået lejlighed til at supplere, validere og korrigere de udarbejdede beskrivelser. Derefter er udarbejdet endelige landebeskrivelser, som har dannet baggrund for rapportens afsluttende kapitel, hvor en sammenligning mellem landene er foretaget.

I afsnit 5 gennemgås således forskelle og ligheder i udvalgte temaer. Gennemgangen er suppleret med en række "inspirationspunkter", hvor væsentlige afvigelser fra dansk praksis er fremhævet. Inspirationspunkterne er ikke udtryk for KPMG's vurdering af de beskrevne forskelle og skal ikke ses som anbefalinger fra KPMG's side.

I det følgende gives en beskrivelse for hvert af de tre lande, og efterfølgende foretages en sammenligning samt en perspektivering i forhold til Dansk Polit.

Rapporten er suppleret med udvalgte nøgletal for politikredsene i de tre lande. Disse nøgletal fremgår af bilag A til C.

2. Sverige

2.1 Indledning

Politiet i Sverige er opdelt i 21 lokale politimyndigheder og et centralt myndighedsniveau med en Rigspolitistyreelse med tilknyttede institutioner som eksempelvis Rigskriminalpolitiet, Politiskolen (Polishögskolan) og Statens Kriminaltekniske Laboratorium.

Sverige er Europas fjerdestørste land målt i kvadratkilometer og dækker et samlet areal på omkring 440.000 km². Sverige har landegrænser til Finland og Norge og har en kyststrækning på lidt over 3.200 km. Den gennemsnitlige geografiske udstrækning af de 21 politimyndigheder er 21.016 km². Den geografiske inddeling af de 21 politimyndigheder er vist i figuren til venstre¹.

Svensk Politi har i 2004 et budget på omkring 14,6 mia.SEK, svarende til ca. 11,8 mia.DKK. Af midlerne bevilget til det svenske politi allokeres over 80% i 2004 til de 21 politimyndigheder, mens den resterende del anvendes centralt. Omkring 15% af politiets bevilling bliver anvendt af Rigspolitistyrelsen.



¹ Kilde til kortet: Länsstyrelsen, Det här gör länsstyrelsen, udateret. Kilde til historisk oversigt: www.polisen.se.

Fordelingen af politiets midler mellem de 21 decentrale politimyndigheder og de centrale enheder er vist i nedenstående tabel

Tabel 2.1
Fordeling af bevilling til
politiet i Sverige

	2003 - regnskab	
	Personale ³⁾	Bevilling, mio.SEK
Rigspolitistyrelsen ²⁾ , heraf	1.637	1.514,7
- Rigskriminalpolitiet	545	119,7
Statens Kriminaltekniske Laboratorium	208	426,1
21 politimyndigheder	19.976	11.738,0
Øvrige ¹⁾	-	128,2
I alt	21.820	13.500,6

Kilder: 1) Rikspolisstyrelsen/Ekonomibyråen, Planeringsförutsättningar för åren 2004-2006, 2003.

2) Polisens årsredovisning 2003.

Noter: 1) Øvrige omfatter ufordelte midler samt visse udviklingsomkostninger.

2) Omfatter også tjenestegørende personale ved Ekoenheden, som tager sig af økonomisk kriminalitet.

3) Korrigeret for tjenesteledighed. Ses på antallet af ansatte, var totalen 23.062 i 2003.

Anm.: Tabellen omfatter ikke Sikkerhedspolitiet.

90% af medarbejderne arbejder decentralt

Svensk Politi havde i 2004 et samlet personale på omkring 21.800 medarbejdere. Over 90% af personalet er placeret i de 21 politimyndigheder, mens omkring 7,5% af de ansatte arbejder i Rigspolitistyrelsens forskellige enheder.

Nøgletal for hver af de 21 politimyndigheder fremgår af appendiks A.

Stockholm, Västra Götaland og Skåne politimyndigheder lægger beslag på 60% af de samlede bevillinger

Politimyndighederne i Stockholms Län, Västra Götaland (Göteborg) og Skåne Län er i henseende til bevillinger og mandskab langt de største politimyndigheder. Således lægger disse tre myndigheder samlet beslag på omkring 60% af de samlede bevillinger og halvdelen af de ansatte. Godt 50% af den svenske befolkning på omkring 9 mio. hører under de tre store politimyndigheder, mens den resterende halvdel fordeler sig mellem de øvrige 18 politimyndigheder. Det gennemsnitlige befolkningsunderlag for alle svenske politimyndigheder er 430.000.

Ses der bort fra de tre største politimyndigheder, ligger mellem seks og syv myndigheder under gennemsnittet for de 18 myndigheder, afhængigt af om der ses på budget, bemanning eller befolkningsunderlag. Den største af de 18 myndigheder har et budget, personaleforbrug og befolkningsunderlag, der er 1,7 gange større end gennemsnittet.

Mellem 66 og 75% af de ansatte i hver myndig- hed er politiuddannet

Andelen af politiuddannede set i forhold til det samlede personale i de enkelte myndigheder svinger fra 66% til 75% omkring et gennemsnit på 73%. I syv kredse er andelen over gennemsnittet, mens den i 14 kredse ligger under eller på gennemsnittet.

2.2 Opgaver

Figur 2.1
Politilovens
bestemmelser om
Svensk Politis opgaver

Ansvarsområdet for det svenske politi er fastlagt i politiloven af 1984, jf. nedenstående.

1 § Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet skall polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

2 § Till polisens uppgifter hör att

- 1 förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- 2 övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
- 3 bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
- 4 lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
- 5 fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Kilde: Rigspolisstyrelsen, Polislagen med kommentarer, november 1999.

Dansk og svensk politi
har i vidt omfang de
samme opgaver

I praksis har Svensk Politi stort set de samme opgaver som det danske politi i henseende til straffeloven og forskellige særlove. I kapitel 5 forefindes en sammenlignende oversigt over de væsentligste opgaver for de tre lande, herunder for Sverige.

Politiet har således ordenspolitimæssige opgaver, herunder beredskab, og færdsel. Yderligere driver Svensk Politi efterforskning inden for såvel strafelovs- som særlovssager. Stort set al efterforskning drives af de lokale myndigheder, mens Rigskriminalpolitiet bistår de lokale politimyndigheder med samt driver selvstændig efterforskning i sager af særlig kompleks karakter såsom eksempelvis it-relateret kriminalitet.

Svensk Politi har også almindelige kundeserviceopgaver såsom pasudstedelse og udstedelse af tilladelser m.v. Alle kundeserviceopgaver løses på decentralt myndighedsniveau.

Dog er anklage-
myndigheden adskilt fra
politiet

En væsentlig forskel i den daglige opgavevaretagelse mellem Sverige på den ene side og Danmark og Norge på den anden er, at anklagemyndigheden i Sverige er helt adskilt fra politivirksomheden. Det forekommer således ikke, at en politimester i Sverige samtidig er chef for den stedlige anklagemyndighed. Tilsvarende forekommer det ikke, at ansatte i politiet møder i retten, som det er tilfældet i mindre sager i danske politikredse, hvor de ansatte i ordenspolitiets sekretariat møder som politianklagere.

2.3 Overordnede styringsrelationer

Svensk og dansk forvaltningstradition er på visse punkter forskellig

Svensk forvaltningstradition og forvaltningsret er på en række punkter forskellig fra den danske, hvilket har betydning for forståelsen af politiets organisering:

- Den svenske regering er et kollektiv, hvor der i Danmark er ministerstyre. Det indebærer, at det ansvar, der i Danmark ligger hos ministeren, i Sverige ligger hos regeringen som kollektiv. Forvaltningen refererer derfor til regeringen som kollektiv og ikke til en enkelt minister.
- I sammenligning med Danmark har den svenske forvaltning større selvstændighed. En minister i Danmark har i princippet ansvaret for alle aktiviteter på ministerområdet og derfor i princippet en vis adgang til at handle vedrørende konkrete forhold og i forhold til lovfortolkning. I Sverige har regeringen og dens ministre ikke en sådan adgang. Endvidere er departementerne ofte mindre, end det ses i andre lande, og styrelserne tilsvarende større.
- Som en følge heraf foregår al kommunikation mellem Justitsministeriet og de enkelte politimyndigheder gennem eller med deltagelse af Rigspolitistyrelsen.

Særligt har den svenske forvaltning større autonomi end den danske

Svenske styrelser har således en større autonomi end tilsvarende danske, om end Rigsdagen og regeringen naturligvis har god mulighed for at udøve overordnet styring gennem bl.a. love, regler, budgetter og mere uformel styring. Yderligere kan anføres, at fortolkningen af styrelsernes uafhængighed udvikler sig over tid, således at regeringens legitime adgang til at involvere sig i styrelsernes virksomhed kan ændre sig.

Mange styrelser m.v. har bestyrelser

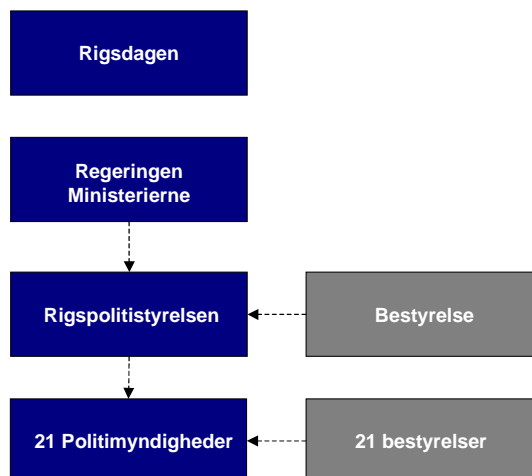
Et særligt forhold sammenlignet med statslige institutioner i Danmark er yderligere, at der til hver styrelse i Sverige som hovedregel er knyttet en bestyrelse. Efter den såkaldte *Verksförordning* er bestyrelsernes opgaver generelt at efterse, at institutionerne styres effektivt og i overensstemmelse med deres formål, samt at assistere direktøren og foreslå denne at træffe foranstaltninger, som bestyrelsen måtte finde motiverende. Yderligere godkender bestyrelsen budget, halvårsrapport og årsrapport, jf. nedenstående uddrag fra *Verksförordningen*.

Tabel 2.2
 Styrelsesbestyrelses
 opgaver

(...) <p>Myndighetens ledning</p> 3 § Myndigheten leds av en chef. 4 § Vid myndigheten finns en styrelse. Styrelsen består av myndighetens chef och högst åtta andra ledamöter. (...) <p>Styrelsens ansvar och uppgifter</p> 11 § Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. 12 § Styrelsen skall biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. 13 § Styrelsen skall besluta om <ol style="list-style-type: none"> 1. myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag, 2. åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 15 §, 3. revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl., 4. sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting. Förordning (2003:281). (...)

Kilde: Verksförordning (1995:1322).

Med dette udgangspunkt er det overordnede styringssetup for politiet i Sverige vist i nedenstående figur.



Figur 2.2
 Svensk Politis overordnede
 styringsrelationer

Rigsdagen styrer politiet gennem love for politiets virke og gennem godkendelse af finansloven. Yderligere fører Rigsdagen tilsyn gennem finansiell revision og forvaltningsrevision udøvet af Rigsrevisionen.

**Justitsministeriet
varetager minister-
betjening og overordnet
ledelse af politiområdet**

Justitsministeriet

Justitsministeriet er regeringens organ for styring af politiet. Ministeriets styring af politiet er forankret i *enheden for politispørgsmål samt almen orden og sikkerhed*, som er bemandet med seks personer. Enheden og Rigspolitistyrelsen er i daglig dialog.

Som organ for regeringens styring af politiet har Justitsministeriet en række opgaver i forhold til lovforklaring og udmøntning i andre retlige forskrifter, udnævnelser, iværksættelse af kontrolinitiativer og tildelingen af bevillinger. Følgende processer er i den forbindelse centrale:

- Justitsministeriet udarbejder i samarbejde med Finansministeriet regeringens finanslovsforslag og efterfølgende bevilling for retsområdet, herunder for politiet. Herunder virker Justitsministeriet for, at regeringens og justitsministerens politipolitiske prioriteringer afspejles i de forskellige planlægningsdokumenter, og at der rapporteres herpå.
- Rigspolitichefen, länspolitimestre og andre topledere i politiet udnævnes af regeringen. Justitsministeriet fungerer som sekretariat i forbindelse med udnævnelserne.
- Månedligt afholdes et møde mellem rigspolitichefen og Justitsministeriets statssekretærer. Statssekretærer svarer til politisk udpegede departementschefer. På mødet diskuteres fremdriften i visse projekter samt spørgsmål af politisk betydning.
- Årligt afholdes et daglangt mødeforløb kaldet myndighedsdialogen, som vedrører Rigspolitiets årsrapport samt ledelsesmæssige spørgsmål i politiet. Rigspolitichefen afholder møder med ministeren, med statssekretærene og med ekspeditionssekretæren, der er øverste embedsmand med politimyndighederne som ansvarsområde.
- Det såkaldte "komitevæsenet" er et centralt element i den svenske centraladministrations arbejdsmåde. Komiteer kan bestå af parlamentarikere, grupper af faglige eksperter eller enkeltpersoner og kan på retsområdet alene nedsættes af justitsministeren. Ofte har disse komiteer opgaver, der svarer til danske embedsmandsudvalg eller udvalg med partsrepræsentation. Komiteer kan bl.a. have evalueringsopgaver, kontrolopgaver eller udviklingsopgaver og virker i høj grad gennem deres dagsordensættende virkning.
- Endelig er der en løbende dialog mellem enheden for politivæsen og almen orden og sikkerhed på den ene side og Rigspolitistyrelsen på den anden om opgavetilrettelæggelsen. Eksempelvis er styringsmodellen, som præsenteres nedenfor, udviklet i samarbejde mellem Justitsministeriet og Rigspolitistyrelsen.

Finansministeriet

**Finansministeriets rolle
er centreret om finans-
lovsproceduren**

Finansministeriets rolle i forhold til politiet er næsten udelukkende forankret i forberedelsen af finansloven og foregår da i relation til Justitsdepartementet. Dette foregår i forbindelse med udarbejdelsen af forårsforslaget, finanslovsforslaget og udstedelsen af regleringsbrevet. Alle disse dokumenter

frem sættes kollektivt af regeringen, men forberedes i samarbejde mellem de enkelte departementer

**Rigspolitistyrelsen
fortolker regeringens
mål- og resultatkrav**

Rigspolitistyrelsen

Rigspolitistyrelsen er efter politiloven central forvaltningsmyndighed for politiet og har tilsyn over dette og skal virke for "planmæssighed, samordning og rationalisering af politiet". Rigspolitiet er ledet af Rigspolitichefen, som tillige er øverste chef for Politiskolen, Rigskriminalpolitiet og Sikkerhedspolitiet. Rigspolitiet fordeler politiets bevilling mellem de 21 myndigheder og har ansvaret for aflæggelse af politiets årsrapport. Yderligere har Rigspolitistyrelsen

"...en vigtig uppgift att utveckla och precisera vad riksdagens och regeringens mål mer konkret innebär för verksamheten och omsätta dessa til begrepp, arbetsnetider och matt som är användbara i polisverksamheten."²

Dette sker ved, at Rigspolitistyrelsen udarbejder de såkaldte planlægningsforudsætninger. Som det vil fremgå nedenfor i afsnittet om budget- og planlægningsprocessen, giver dette Rigspolitistyrelsen en rolle i den indholdsmæssige styring af de 21 myndigheder, selv om der ikke er tale om et direkte underordningsforhold.

**Hver politimyndighed er
i princippet en selv-
stændig myndighed**

Politimyndigheder

Hver af de 21 politimyndigheder er selvstændige myndigheder og har i princippet samme status som en styrelse i den svenske centraladministration. De enkelte myndigheder har kompetence til selv at organisere politivirksomheden og til at disponere over tildelte midler inden for myndigheden inden for de rammer, som er lagt med regleringsbrevet (bevillingen) og Rigspolitistyrelsens planlægningsforudsætninger. Det forhold, at Rigspolitistyrelsen fordeler budgettet, står centralt i forhold til udnævnelser og er bemyndiget til at fortolke Riksdagens og regeringens målsætninger, nuancerer imidlertid indtrykket af en meget udstrakt decentralisering.

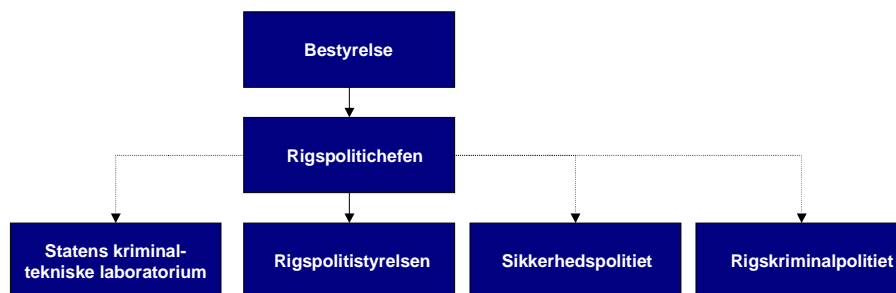
Organiseringen af det centrale myndighedsniveau og de 21 lokale politimyndigheder er præsenteret nærmere i afsnit 2.5 nedenfor.

2.4 Det centrale myndighedsniveau

Der er fire nationale politiinstitutioner, jf. nedenstående figur. I forhold til regeringen og dermed ministeriernes departementer er de fire institutioner forholdsvis autonome.

² Rikspolisstyrelsen, Information till förtroendevalda inom polisen, 2003.

Figur 2.3
Organisationsstrukturen
omkring Rigspolitichefen



Enhederne på centralt niveau har forskellige grader af autonomi

Rigspolitichefen er øverste leder for Rigspolitistyrelsen, Statens Kriminaltekniske Laboratorium og Rigskriminalpolitiet. De enkelte institutioners grad af autonomi er imidlertid meget forskellig.

Sikkerhedspolitiet har sin egen bevilling og aflægger sin egen årsrapport. Yderligere bestemmer myndigheden selv over sin organisation, virksomhed og personaleforhold. Sikkerhedspolitets forelæggelser for regeringen går imidlertid gennem Rigspolitistyrelsens bestyrelse. Yderligere har bestyrelsen for Rigspolitiet overvågning m.v. af Sikkerhedspolitiet som særligt ansvarsområde. Chefen for Sikkerhedspolitiet indgår ikke i Rigspolitistyrelsens ledelsesgruppe.

Rigspolitistyrelsen er øverste forvaltningsmyndighed for Statens Kriminaltekniske Laboratorium. Det indebærer, at udgifter, mål og rapportering indgår i Rigspolitistyrelsens bevilling og rapportering. Chefen for Statens Kriminaltekniske Laboratorium indgår ikke i Rigspolitistyrelsens ledelsesgruppe. Laboratoriets rolle i forhold til Rigspolitistyrelsen kan til dels sammenlignes med de 21 politimyndigheder, jf. nedenfor.

I modsætning til Sikkerhedspolitiet og Statens Kriminaltekniske Laboratorium kan Rigskriminalpolitiet nærmest sammenlignes med andre enheder internt i Rigspolitistyrelsen. Rigskriminalpolitiet betjenes af Rigspolitistyrelsens støttefunktioner og er omfattet af samme bevilling og årsrapportering. Ledelsen af Rigskriminalpolitiet refererer imidlertid direkte til Rigspolitichefen og ikke som andre enheder i Rigspolitistyrelsen til Rigspolitistyrelsens overdirektør.

Rigspolitistyrelsen

Rigspolitistyrelsen er den centrale forvaltnings- og tilsynsmyndighed for det svenske politi. Rigspolitistyrelsen ledes af Rigspolitichefen, som udpeges af den svenske regering og refererer til Justitsministeriet.

Rigspolitistyrelsens væsentligste opgave er at

- 1 Udmønte bevillinger til politimyndighederne
- 2 Fortolke regeringens og Rigsdagens målsætninger for politiet til operationelle mål for de enkelte myndigheder
- 3 Rapportere på bevillingsanvendelse og målopfyldelse
- 4 Sikre effektiv drift, koordination og rationaliseringstiltag

Rigspolitistyrelsen står centralt

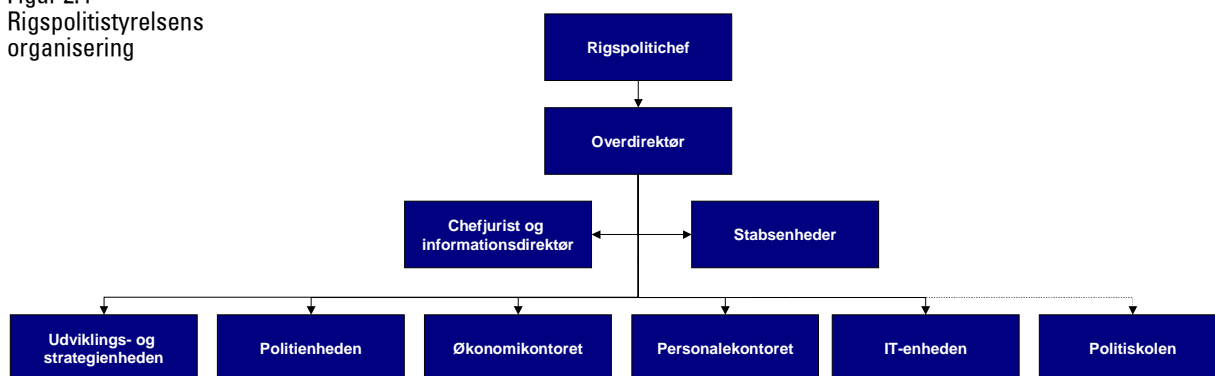
- 5 Uddanne politifolk, bl.a. på Politiskolen
- 6 Føre tilsyn med politimyndighederne
- 7 Drive selvstændig politivirksomhed til forebyggelse af kriminalitet samt trusler mod landets sikkerhed
- 8 Samordne grænsekontrol, internationalt politisamarbejde, politiets registre samt koordinationsansvar i forbindelse med særlige hændelser
- 9 Forestå teknik- og metodeudvikling inden for politiet.

Rigspolitistyrelsens budget er på 1,3 mia.DKK

Til varetagelse af disse opgaver har Rigspolitistyrelsen i 2004 et samlet disponibelt beløb på 1,6 mia.SEK, svarende til omkring 1,3 mia.DKK, og et personale på omkring 1.600 medarbejdere. Disse tal inkluderer Rigs kriminalpolitiet.

Figur 2.4
Rigspolitistyrelsens organisering

Rigspolitistyrelsen er organiseret som illustreret i nedenstående figur.



Med et budget på samlet lidt over 650 mio.SEK lagde it-enheden, herunder Politivæsenets IT-støtte (PVIT), beslag på omkring halvdelen af bevillingen, mens Politiskolen og Udviklings- og strategienheden med et budget på hver omkring 280 mio.SEK samlet lagde beslag på 34% af bevillingen.

Politiskolen er kompetence-udviklingscentrum

Særligt kan om *Politiskolen* bemærkes, at denne er det samlede politis kompetenceudviklingscentrum og er organiseret som en enhed i Rigspolitistyrelsen. Skolen står primært for politiets grunduddannelse, men har herudover en lang række videreuddannelsesaktiviteter, bl.a. i samarbejde med universiteterne i Uppsala og Stockholm. Skolen spiller herudover en rolle som intern konsulent for politiets ledere, bl.a. i forbindelse med ledelses- og forandrings spørgsmål. Politiuddannelsen tilbydes også ved universiteterne i Umeå og Växö.

Omfattende tilsynsopgaver

Angående *tilsynsopgaven* vedrører denne for det første en intern finansiell revision. For det andet udføres tilsynet gennem løbende "resultatdialoger", jf. nedenfor i afsnittet om budget- og planlægningsprocessen.

For det tredje gennemføres inspektioner. Iværksættelse heraf besluttet af Rigspolitichefen eller overdirektøren i Rigspolitistyrelsen. Inspektionerne organiseres og bemannes af Rigspolitistyrelsens tilsynsenhed, som er en af stabsfunktionerne. For hver inspektion etableres en særskilt gruppe, som

består af personale både fra politimyndighederne og Rigspolitistyrelsen. Lejlighedsvis inddrages også andre myndigheder.

Gennemførte inspektioner i 2003 og første halvår af 2004 er vist i nedenstående boks.

Tabel 2.3
Afsluttede inspektioner i
2003 og første halvår af
2004

2004
<ul style="list-style-type: none"> • Inspektion af postlisteføring (diarieføring) og håndtering af handlinger i politiets almene postlister, A-postlisten (politimyndigheden i Värmland) • Inspektion af behandlingen af udlændingeopgaver (politimyndigheden i Värmland) • Diverse inspektioner af politiets indsats i anledning af uroligheder i Stockholm den 1. maj 2003 (politimyndigheden i Stockholm) • Undersøgelse af anvendelsen af Violent Crime Linkage Analysis System (ViCLAS) (politimyndighederne i Södermanland, Västra Götaland samt Kronobergs og Stockholms län). • Inspektion af behandlingen af visse våbenopgaver (politimyndigheden i Värmland) • Inspektion af efterforskningen angående seksuelle overgreb mod børn (politimyndighederne i Kronoberg, Halland, Nordbotten og Värmland) • Inspektion af håndtering af visse politimyndighedsopgaver (politimyndigheden i Värmland).
2003
<ul style="list-style-type: none"> • Inspektion af håndteringen af udlændingeopgaver (politimyndigheden i Kronoberg) • Inspektion af politirykkeriet • Inspektion af postlisteføring (diarieføring) og håndtering af handlinger i politiets almene postlister • Inspektion af politiets narkotikabekæmpelse (politimyndigheden i Södermanland) • Inspektion af politiets narkotikabekæmpelse (politimyndigheden i Nordbotten) • Inspektion af behandlingen af udenrigs udsendelsesrejser i politiet (politimyndighederne i Halland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanland og Östergötland) • Undersøgelse af nedbrud i GroupWise den 2.-7. januar 2003 • Undersøgelse af "ældre sager" ved anklagemyndigheden og politimyndigheden i Stockholm. • Inspektion af politiets narkotikabekæmpelse (politimyndigheden i Uppsala) • Inspektion af politiets narkotikabekæmpelse (politimyndigheden i Stockholm) • Inspektion af politiets narkotikabekæmpelse (politimyndigheden i Västra Götaland) • Opfølgende inspektion af trufne foranstaltninger efter inspektion - efterforskningsvirksomhed (politimyndigheden i Blekinge) • Efterarbejde til inspektion af bombebeskyttelsesvirksomhed.

Kilde: Rikspolisstyrelsen 2004.

Rigskriminalpolitiet

Rigskriminalpolitiet har operative opgaver på nationalt niveau

Rigskriminalpolitiet har ansvaret for den operationelle politivirksomhed på nationalt niveau.

Rigskriminalpolitiet har bl.a. ansvar for indsatsen mod organiseret kriminalitet på nationalt og internationalt niveau.

Dette sker gennem en *kriminal efterretningstjeneste*, som bedriver national og international efterretningstjeneste i forhold til organiseret kriminalitet. Som eksempler kan nævnes økonomisk kriminalitet, illegal indvandring, miljøkriminalitet og narkohandel.

Rigskriminalpolitiet råder endvidere over en central *efterforskningsenhed*, som bistår såvel internationalt som nationalt og lokalt med ressourcer i efterforskningsager. Enheden har primært fokus på vold, grov kriminalitet og it-kriminalitet.

Endelig råder Rigskriminalpolitiet over en *ordenspolitienhed*, som bl.a. har ansvaret for en national kommunikationscentral, for udlandsmissioner, for fly og atomvåbensikkerhed samt ikke mindst for en national indsatsstyrke, som kan indsættes i forbindelse med terrorsituationer, gidseltagninger og lignende.

Säkerhetspolisen (SÄPO)

Sverige har et nationalt sikkerhedspoliti, som har til opgave at forebygge og afsløre forbrydelser mod rigets sikkerhed, herunder drive kontrapionage, kontraterrorismevirksomhed og personbeskyttelse samt forebygge statsundergravende virksomhed.

Statens Kriminaltekniske Laboratorium

Statens Kriminaltekniske Laboratorium er en myndighed under Rigspoliti-styrelsen. Laboratoriets bevillinger stammer fra den samlede politibevilling, men laboratoriet driver herudover indtægtsdækket virksomhed, bl.a. i forbindelse med ekstern uddannelse samt udførelse af opgaver for retsvæsenet og private aktører.

Statens Kriminaltekniske Laboratorium er et landsdækkende kriminalteknisk laboratorium, som assisterer de centrale og lokale politimyndigheder i kriminaltekniske spørgsmål. Laboratoriet forestår endvidere kriminalteknisk uddannelse af det svenske politi.

Statens Kriminaltekniske Laboratorium er en selvstændig myndighed

2.5 Det lokale myndighedsniveau - politimyndighederne

Det lokale niveau udgøres af de 21 politimyndigheder, som er sammenfaldende med landets statsamter - länene. Den lokale politimyndighed har ansvaret for politiarbejdet inden for länet og ledes af en länspolitimester og dennes stedfortræder.

Politimyndighederne er geografisk sammenfaldende med länene

Politibestyrrelser

Til hver politimyndighed er nedsat en *politibestyrrelse*. Bestyrelsesformanden, dennes stedfortræder og den øvrige bestyrrelse udpeges af regeringen efter indstilling fra partierne. Antallet af pladser til hvert parti fastsættes ud fra stemmefordelingen i politidistriktet ved seneste rigsdagsvalg. Antallet af bestyrelsesposter varierer politimyndighederne imellem. Chefen for anklagemyndigheden kan deltage i møderne med taleret.

Hver myndighed har en bestyrrelse...

...med fast definerede
kompetenceområder

Bestyrelserne har kompetence til at føre tilsyn med myndighedens virksomhed, herunder tilsyn med, om regeringens målsætninger for politiet implementeres i de enkelte myndigheder.

Yderligere har bestyrelserne beslutningskompetence i forhold til:

- Planlægning og indretning af virksomheden samt økonomi.
- Myndighedens organisation. Herunder kan særligt bemærkes, at det er bestyrelsen, som fastlægger myndighedens overordnede organisation og den geografiske fordeling af politistationer. Rigspolitistyrelsen eller andre centrale myndigheder har ikke beføjelser i forhold til myndighederne i denne henseende.
- Andre spørgsmål, som länspolitimesteren forelægger bestyrelsen.

Bestyrelsernes beslutningskompetence angår meget overordnede spørgsmål inden for de retningslinjer, som fastlægges af regeringen og Rigspolitistyrelsen.

Bestyrelserne i de største myndigheder (dvs. Stockholm, Västra Götaland og Skåne) kan beslutte at nedsætte politinævn, hvortil bestyrelsen kan uddelegere afgrænset beslutningskompetence. Yderligere kan alle politibestyrelser nedsætte nærpoltiråd og andre organer med rådgivende funktioner. Dette finder dog kun sted i begrænset omfang, da der i kommunalt regi opereres med kriminalitetsforebyggende råd, hvor politiet som hovedregel deltager.

Länspolitimesteren er
øverste leder af
myndigheden

Ledelse og mulighed for organisationsjusteringer

Den øverste chef i hver politimyndighed er *länspolitimesteren*. Dennes opgaver er at tilse, at virksomheden drives retmæssigt (legalitetskontrol) og effektivt. Yderligere skal länspolitimesteren sikre, at myndigheden samarbejder med andre myndigheder og varetager andre opgaver af overordnet strategisk karakter.³ Yderligere sekretariatsbetjener länspolitimesteren den stedlige bestyrelse.

Dog bestemmer Rigspolitistyrelsen, hvor mange politichefembeder ud over länspolitimesteren der skal være i hver myndighed, jf. også nedenfor om personalemæssige forhold.

Der er forskelligheder
myndighederne imellem

Dette indebærer, at der er mulighed for, at de enkelte myndigheder er organiseret forskelligt. I praksis er dette i et vist omfang tilfældet, men generelt gælder, at der ud over länspolitimesteren og vicelänspolitimesteren findes en stab, en länskriminalafdeling og et ordenspoliti. Sidstnævnte er geografisk spredt i den enkelte myndighed.

³ Kilde: Rikspolisstyrelsen, Information till förtroendevalda inom polisen, 2003.

Hver myndighed har én samlet bevilling, som de kan disponere over

Økonomistyring

Hver politimyndighed modtager en samlet bevilling, som dækker udgifterne i det pågældende finansår. Inden for de rammer, som fastsættes af regeringens mål- og resultatkrav og Rigspolitistyrelsens planlægningsforudsætninger, kan myndighederne gennem politibestyrelserne frit disponere over de bevilgede midler.

Länspolitimesteren beslutter selv, hvor stor budgetkompetence der skal delegeres til de enkelte enheder inden for politimyndigheden. I praksis er budgetkompetencen delegeret til underliggende driftsenheder i næsten alle politimyndigheder.

Indkøb foretages som hovedregel af de enkelte distrikter inden for de rammeaftaler, som er indgået af Rigspolitistyrelsen med leverandører.

Til eksemplificering er i nedenstående boks gengivet organiseringen af politiet i Skåne Län.

Tabel 2.4
Organisering af politiet i Skåne Län

Som led i den landsdækkende reform af politiet blev antallet af politimyndigheder i Skåne Län i 1998 reduceret fra 11 til en. Myndigheden har 1,2 mio. indbyggere, 1.850 politiuddannede årsværk og omkring 750 civile årsværk. Budgettet er på 1,6 mia. SEK, hvoraf omkring 70% anvendes til personaleudgifter. Skåne udgør kulturelt en sammenhængende region, og området er i forhold til resten af Sverige tæt befolket.

Politibestyrelsen mødes otte til ti gange om året, og alle beslutninger træffes normalt i enighed. Länspolitimesteren og dennes stedfortræder udgør myndighedens øverste ledelse. Ud over länspolitimesteren er der to såkaldte "taktiske ledere" med ansvar for henholdsvis efterforskning og forebyggelse. Disse ledere er direkte underordnet länspolitimesteren i spørgsmål, som vedrører ansvar og samordning af kriminalitetsforebyggelse, kriminalitetsreduktion og kriminalitetsefterforskning samt service til offentligheden.

Politidistriktet er inddelt i fem geografiske politiområder. Hvert af disse politiområder ledes af en politimester. I hvert område er der en hovedpolitistation. Alle disse områder har en administrationsafdeling og en kriminalafdeling. Inden for hvert af myndighedens fem politiområder administrerer forvaltningssektionerne budget- og styringssystemer og har i den sammenhæng et tæt samarbejde med myndighedens centrale administrationsafdeling i Malmø. Der er oprettet et politinævn i hvert område. Kriminalafdelingerne varetager efterforskningsopgaver, som det kendes fra kriminalpolitiet i Danmark, jf. dog nedenfor om den helt grove kriminalitet.

Hvert politiområde er opdelt i et antal nærpoltiområder, som geografisk er sammenfaldende med områdets kommuner. Dog er der i Malmø Politiområde, som omfatter to kommuner, fem nærpoltiområder. I hvert område er der lokaliseret en bemandet nærpoltistation, og der er således politistationer i alle 33 kommuner i Skåne Län.

Der er tre länsdækkende enheder:

- 1 Länskriminalpolitiet tager sig af den groveste og organiserede kriminalitet i länet og samarbejdet med udenlandske politimyndigheder. Länskriminalpolitiet efterforsker på eget initiativ. Endvidere har den enkelte politimester i hvert område ansvar for at anmode om assistance i konkrete opgaver, hvis området ikke selv kan løfte en given kriminalopgave.
- 2 Den länsoperative afdeling varetager länskommunikationscentralen under ledelse af en länsvagthavende, som disponerer udrykningspersonalet. Yderligere varetages telefonomstilling, optagelse af anmeldelser og informationsopgaver. Yderligere er de specialudannede udrykningshold, hundepatruljer, rytteriet og færdselspolitiet forankret i den länsoperative afdeling.
- 3 Endelig er der en fælles administrationsafdeling, som tager sig af økonomi, it, personale, arbejdsmiljø, lokaleforhold og uddannelse. Administrationsafdelingen har et tæt samarbejde med forvaltningssektionerne i de respektive politiområder. Sektionerne har rapporteringspligt over for administrationsafdelingen i spørgsmål vedrørende bl.a. økonomi, personale og lokal virksomhedsopfølgning.

Yderligere består politimyndigheden i Skåne af länspolitimesterens sekretariat, som varetager overordnede strategiske og planlægningsmæssige opgaver samt kontakten til andre myndigheder, internationalt politisamarbejde samt forstærkninger inden for länet og i forhold til andre län.

Kilder: www.skane.polisen.se samt interview gennemført af KPMG.

I et vist omfang minder organiseringen af politiet i andre län om den, der ses i Skåne politimyndighed. Dog er der specielt i detaljen betydelige afvigelser. Eksempelvis opereres i nogle län kun med to niveauer, politimyndigheden som helhed og nærpolti. Andre steder er der ikke länsdækkende operative enheder. Andre steder igen er administrationen kun i begrænset omfang centraliseret. Det er derfor ikke muligt at præsentere et mere generisk organisationsdiagram for politimyndighederne i Sverige.

2.6 Personalemæssige forhold

Rigspolitichefen og direktører for andre centrale myndigheder

Rigspolitichefen og direktørerne for andre centrale myndigheder udpeges af regeringen for henholdsvis seksårige og treårige perioder med mulighed for forlængelse.

Länspolitimestre

Antallet af politimyndigheder er fastsat i politiloven, som er besluttet af Rigsdagen. Hermed er antallet af länspolitimestre bestemt. Rigspolitistyrelsen fastsætter, hvor mange politichefembeder der ud over länspolitimesteren skal være i hver myndighed.

Länspolitimestrene for Stockholm, Västra Götaland (hvor Gøteborg ligger) og Skåne politimyndigheder udpeges af regeringen efter *indstilling* af Rigspolitichefen. De øvrige länspolitimestre udpeges af regeringen efter *forslag* fra Rigspolitistyrelsen. Rigspolitichefen foreslår disse til ansættelse på baggrund af udtalelse fra politibestyrelserne for de pågældende myndigheder.

Länspolitimestre ansættes som regel for en seksårig og/eller treårig periode, som kan forlænges. Länspolitimestre kan afskediges af regeringen.

Der er ingen formelle krav til länspolitimestrenes uddannelse, blot skal de være kvalificerede. Dette fortolkes i praksis på den måde, at länspolitimestre kan være politiuddannede, hvis de har taget en relevant juridisk efteruddannelse samt i øvrigt vurderes at have ledelsesmæssige forudsætninger. For indeværende er alle länspolitimestre imidlertid juridisk uddannede.

Rigsdagen fastsætter
antallet af politimestre

Politimestre behøver
ikke at være jurister

Øvrige chefer**Rigspolitistyrelsen
udnævner chefer
decentralt**

Vicelänspolitimestre, politimestre og inspektører udnævnes af Rigspolitistyrelsen.

Chefer er åremålsansat

Alle disse chefer er åremålsansat for en periode af seks og/eller tre år, som dog kan forlænges. Ved udløb af åremål står de udpegede til Rigspolitistyrelsens disposition.

Rigspolitistyrelsen ansætter endvidere dem, som i Danmark nærmest svarer til inspektører og viceinspektører. Myndigheden beslutter dog, om sådanne udnævnelser indgår i et halvårligt ledelsesudviklingsprogram.

**Bestyrelserne har
høringsret**

Politibestyrelser for de enkelte myndigheder har høringsret i forbindelse med udnævnelse af länspolitimestre, politimestre, inspektører og viceinspektører.

Øvrige medarbejdere**Øvrige medarbejdere
ansættes decentralt**

Politimyndigheden beslutter i princippet selv antallet af øvrige ansatte i myndigheden, herunder civilt ansatte og politiuddannede. I den forbindelse bemærkes, at politimyndigheden varetager ansættelsen af ikke-politiuddannede specialister, hvad enten disse indgår i det egentlige politiarbejde eller i støttefunktioner.

Løn**Løn forhandles
decentralt**

Løn og arbejdsvilkår forhandles decentralt mellem ledelsen i de enkelte politimyndigheder og medarbejderorganisationerne. Politidistrikterne modtager imidlertid retningslinjer og støtte fra Rigspolitistyrelsen til disse forhandlinger.

Der er i princippet mulighed for at give kompetenceløn til enkelte medarbejdere.

Rekruttering**De enkelte myndigheder
varetager rekrutterings-
opgaver**

Rekrutteringen af politiaspiranter foretages af de enkelte myndigheder gennem hvervekampagner. Efterprøvning af aspiranternes egnethed foretages af Politiskolen, hvor den efterfølgende uddannelse varetages som beskrevet ovenfor.

Rigspolitistyrelsen fordeler politiaspiranter under uddannelse mellem politimyndighederne. Fordelingen af færdiguddannede aspiranter gennemføres efter behov og de enkelte politimyndigheders finansielle muligheder.

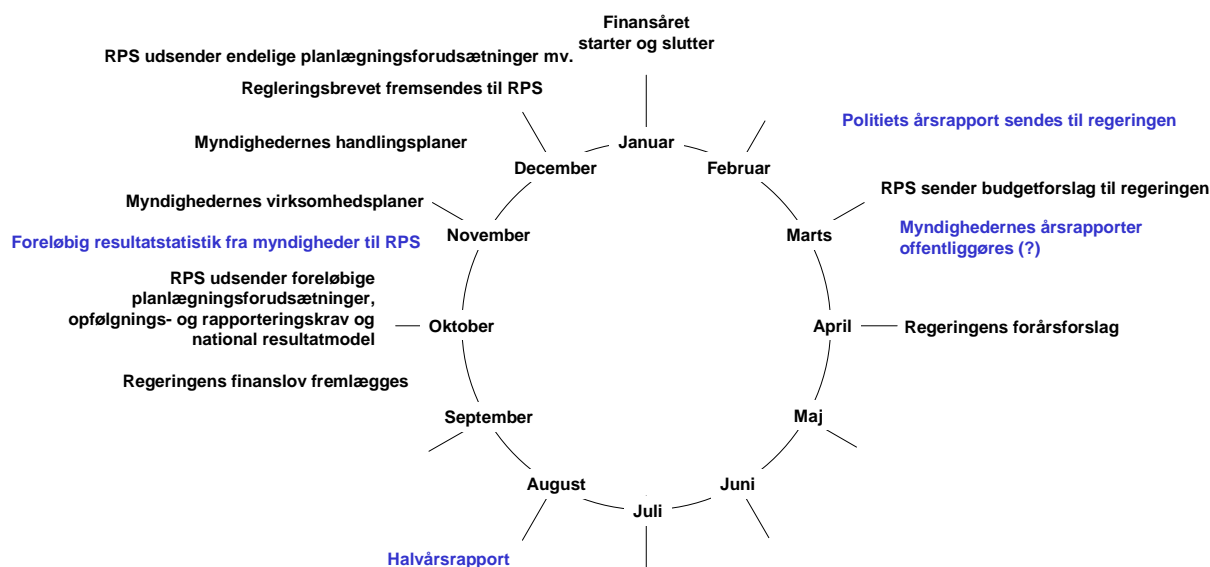
2.7 Budget- og planlægningsprocessen

Finansiell og resultatmæssig styring er integreret

Planlægnings- og budgetcyklussen for Svensk Politi er tilrettelagt på samme måde som for andre dele af den statslige forvaltning i Sverige. Herunder er der som for andre myndigheder implementeret et integreret budgetterings- og mål- og resultatstyringskoncept for politiet. Budgetteringen og mål- og resultatstyringen i politiet er således helt sammenfaldende med den tilgang, der er valgt for den øvrige statslige forvaltning.

De væsentligste elementer i den årlige planlægnings- og rapporteringscyklus er illustreret i nedenstående figur.

Figur 2.5
Budget- og planlægningsprocessen i Sverige



Anm.: 1) Rapporteringsdokumenter og processer er markeret med blå. Planlægningsprocesser m.v. er vist med sort.
2) Figuren omfatter ikke tillægsbudgettet samt aflæggelsen af statsregnskaber.
3) RPS står for Rigspolitistyrrelsen.

Budgetforslaget

Budgetforslaget er omfattende

Processen starter med, at Rigspolitistyrrelsen (RPS) sender sit budgetforslag for det kommende år til regeringen i februar/marts året før budgetåret. Forslaget er godkendt af Rigspolitistyrrelsens bestyrelse. Budgetforslaget bygger på det generelle regelsæt for staten samt det årlige kompletterende direktiv, som udsendes til de decentrale myndigheder. Politiets budgetforslag indeholder en redegørelse for forudsætningerne for politiets virke (kriminalitetsudvikling m.v.), en redegørelse for særlige udgifter, som foreslås afholdt som følge af forudsætningerne, samt forslag til bevillingens størrelse.

Den overordnede fordeling mellem ministerierne vedtages i foråret forud for budgetåret

Forårsforslaget

Budgetforslaget indgår i regeringens såkaldte "vårproposition" - forårsforslaget - hvor regeringen præsenterer sit forslag til fordeling af ressourcer mellem de forskellige politikområder og dermed ministerområderne for de kommende tre år. Forårsforslaget fremsættes i april for den svenske rigsdag til afstemning. Den treårige horisont opdateres årligt og er således "rullende".

Regeringens samlede finanslov fremlægges i slutningen af september. Umiddelbart herefter fremsendes en foreløbig version af planlægningsforudsætningerne, den nationale resultatmodel samt opfølgnings- og rapporteringskrav.

Planlægningsforudsætninger

Mål- og resultatkrav samt bevillinger meldes ud i planlægningsforudsætningerne

I planlægningsforudsætningerne anføres fordelingen af politiets samlede bevilling mellem de 21 politimyndigheder, Statens Kriminaltekniske Laboratorium og Rigspolitistyrelsen, herunder Rigs kriminalpolitiet. Yderligere indeholder planlægningsforudsætningerne en fortolkning af de mål- og resultatkrav, der forventes at indgå i regleringsbrevet.

Ved fordelingen af bevillingerne mellem politimyndighederne tages udgangspunkt i det foregående års fordeling justeret for pris- og lønudvikling. Yderligere fordeles supplerende midler på baggrund af den enkelte politimyndigheds aktuelle belastning og andre forhold.

I praksis normeres antallet af politiuddannede

Af særlig praktisk betydning kan nævnes, at planlægningsforudsætningerne de senere år har indeholdt en udmøntning af regeringens generelle målsætning om at øge antallet af politiuddannede i forhold til hver af de 21 myndigheder, jf. nedenstående boks. Dette har betydning for disponeringen af de midler, som den enkelte myndighed får allokeret.

Figur 2.6
Planlægningsforudsætningerne om antallet af politiuddannede

I planlægningsforudsætningerne refereres regeringens målsætning om, at antallet af politiuddannede skal øges, herunder at antallet af politistuderende skal øges til 4.000 i mandatperioden. Stigningen i politiets bevilling skal bl.a. anvendes hertil.

I planlægningsforudsætningerne fastsættes, at "Rikspolitistyrelsen kommer att följa utvecklingen av antallet poliser för att säkerställa att målet om fler poliser uppnås. En hypotes om polisernas fördelning mellan myndigheterna har legat till grund för medelsfördelningen".

Herefter er denne hypotetiske fordeling af antallet af politiuddannede i hver af de 21 myndigheder gengivet. Formelt set er fordelingen alene vejledende. Det er dog indtrykket, at de enkelte myndigheder oplever fordelingen som forholdsvis bindende.

Kilde: Rikspolisstyrelsen, Planeringsförutsättningar för åren 2004-2006, 2003.

Opfølgnings- og rapporteringskrav

Med opfølgnings- og rapporteringskrav fastsættes, hvordan der skal rapporteres på planlægningsforudsætningerne

I dokumentet om opfølgnings- og rapporteringskrav gengives de rapporteringskrav, der anføres i regleringsbrevet, og der gives en operationalisering og anvisning på, hvordan der skal rapporteres herpå i praksis. I praksis følger dokumentet af planlægningsforudsætningerne.

Figur 2.7
Opfølgings- og
rapporteringskrav

Et uddrag er vist i nedenstående boks.

(...)

2. Verksamhetsgrenen Utredning och lagföring
Mål: Fler brott skall leda till lagföring och kvaliteten skall höjas på brottsutredningsverksamheten

2.1 Regleringsbrevets återrapporteringskrav

1 Här nedan tas de återrapporteringskrav upp som finns i regleringsbrevet. Dels finns de krav som angivits direkt under verksamhetsgrenen dels övriga återrapporteringskrav som kan hänföras till utredning och lagföring.

2.1.1 En sammanhållen beskrivning och analys av hur verksamheten har utvecklats och dess resultat

2.1.1.1 Uppföljningskrav

1 Redovisa på en skala mellan 1-10 vilken bedömning polismyndigheten gör beträffande utvecklingen av det brottsutredande arbetet. OBS! Utvecklingen ska ses som absolut och inte i förhållande till föregående år.

2 Redovisa motiven för bedömningen.

3 Redovisa på en skala mellan 1-10 polismyndighetens bedömning av i vilken grad regleringsbrevets verksamhetsmål har uppfyllts i delen fler brott än 2003 har under 2004 lett till lagföring. (Använd ordningsföreläggande och redovisade ärenden till åklagare som underlag)

4 Redovisa motiven för bedömningen

5 Redovisa på en skala mellan 1-10 polismyndighetens bedömning av i vilken grad regleringsbrevets verksamhetsmål har uppfyllts i delen kvaliteten på utredningsverksamheten har höjts i förhållande till 2002.

6 Redovisa motiven för bedömningen.

7 Redovisa vilka övergripande resultat som nåtts

(...)

Kilde: Rigspolitistyrelsens notat om Uppföljnings- og återrapporteringskrav, udateret.

Resultatmodellen fastsætter definitioner og målepunkter

Figur 2.8
Den nationale resultatmodel

Den nationale resultatmodel

Resultatmodellen er en lidt mere teknisk betonet og præcis udlægning af mål- og resultatkrav og indeholder dels definitioner af arbejdsområderne, dels en angivelse af, hvordan målopfyldelse skal måles. Et eksempel er vist i nedenstående boks.

Våldsbrottslighed

Definition

Området omfatter allt arbete för att förebygga och utreda samt lagföra våldsbrottslighed. Med våldsbrott avses brott mot liv och hälsa (med undantag för vållande till annans död i samband med trafikolycka, vållande till kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan), grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, olaga hot, våldtäkt, rån och våld och hot mot tjänsteman.

Resultatmått

1 Antal anmälda våldsbrott per 100 000 invånare, varav

- misshandelsbrott varav
- inomhus
- utomhus
- mot kvinnor

(Samtlige misshandelsbrott är också per 100 000 invånare)

2. Andel bearbetade våldsbrottsärenden och andel ärenden redovisade till åklagare, av det totala antalet anmälda våldsbrottsärenden.
3. Kostnaden för området våldsbrottslighet i relation till totala kostnaden för hela polisverksamheten, därav kostnaden för utredning och lagföring samt brottsförebyggande arbete inom området.
4. Utredningskostnaden per våldsbrottsärende redovisat till åklagare.
5. Genomströmningstid för våldsbrottsärenden.

Kilde: Rigspolitistyrelsens notat af 18/12/03 om Nationell resultatmodell för år 2004.

Politimyndighedernes planlægningsdokumenter

På baggrund af regeringens finanslovsforslag, fordelingen af midler mellem politimyndighederne og planlægningsforudsætningerne og de forskellige præciseringer heraf offentliggør de enkelte myndigheder i november deres planlægningsdokumenter. Disse har forskellige titler kredsene imellem, men der vil i alle myndigheder dels være et overordnet strategisk dokument for myndigheden som helhed. Dette dokument er i figuren ovenfor kaldt virksomhedsplan. Dels vil der være et udmøntende dokument, hvor projekter, ansvar og delmålsætninger for underenheder i politimyndigheden er fastlagt. Dette er i figuren kaldt handlingsplan.

Også Rigspolitistyrrelsen udarbejder en virksomhedsplan.

Regleringsbrevet

Finansloven og udmøntningen i forhold til politiet vedtages som regel i december, hvor "regleringsbrevet" tilgår Rigspolitistyrrelsen, hvorefter bevillingen for det kommende finansår er givet. Regleringsbrevet har lovmæssigt status af en bindende regeringsudstedt forskrift. Endelig indeholder regleringsbrevet rapporteringskrav. Herunder fastsættes, hvad der skal rapporteres på i årsrapporten for politiet, og hvad der skal rapporteres på i anden form. Typisk kan der i den henseende være tale om selvstændige rapporter om afgrænsede emner. Både mål og monetære bevillinger har retlig status, og målene indgår således som bevillingsforudsætninger. Således er såvel bevillingsforbrug som målopfyldelse genstand for Rigsrevisionens revision.

Det bemærkes, at planlægningsforudsætningerne m.v. kan blive justeret i lyset af den endelige udformning af regleringsbrevet som vedtaget i december. I praksis er ændringerne i forhold til det i oktober udmeldte imidlertid begrænsede.

**Bevillingen gives i
regleringsbrevet**

Decentral udmøntning

Rapportering

Vilkårene for rapportering på opfyldelsen af mål- og resultatkrav er fastsat som beskrevet ovenfor.

Halvårsrapport

Rigspolitistyrelsen fremlægger i august en halvårsrapport for hele politiet, hvor der redegøres for det finansielle afløb i forhold til det bevilgede samt finansielle fremskrivninger for resten af budgetåret.

Resultatstatistik

I oktober fremsendes fra politimyndighederne til Rigspolitistyrelsen en foreløbig resultatstatistik, som føder ind til de såkaldte resultatdialoger mellem myndighederne og Rigspolitistyrelsen, som afholdes i oktober og november. Samtidig foretages foreløbige analyser af materialet til årsrapporten.

Rapporteringen på den nationale resultatmodel indebærer for indeværende et omfattende manuelt arbejde, da eksisterende it-systemer ikke direkte understøtter rapporteringen.

National årsrapport

Målrapportering samt endelig finansiell regnskabsafregning finder sted i februar. Denne årsrapport indeholder en analyse af målopfyldelsen på nationalt niveau.

Årsrapport for hver myndighed

Hver myndighed udarbejder årsrapporter, som dels offentliggøres, dels fremsendes til Rigspolitistyrelsen. Årsrapporterne offentliggøres typisk i starten af marts.

2.8 Reforme

Statsliggørelse af politiet i 1965

Før 1965 var politiopgaver i Sverige et kommunalt anliggende. I 1965 overtog staten imidlertid ansvaret og reducerede antallet af kredse fra over 500 til 119. Samtidig blev Rigspolitistyrelsen etableret som centralt forvaltningsorgan, og de enkelte kredse blev gjort til selvstændige myndigheder. Länsstyrelsen, som svarer til en statsamtsfunktion i Danmark, fastholdt dog sin rolle som øverste politiorgan, hvilket bl.a. indebærer en tilsynsforpligtelse.

Nedsættelse af bestyrelser i 1970'erne

I starten af 1970'erne blev for hver kreds indført bestyrelser, hvor medlemmerne blev sammensat af repræsentanter for de politiske partier. Disse bestyrelses beføjelser blev i 1980'erne gradvist udvidet. Sideløbende hermed blev ansvar for økonomi og opgavetilrettelæggelse i flere omgange decentraliseret til de enkelte politienheder.

Decentralisering af budgetansvar i 1990'erne

Denne proces kulminerede i starten af 1990'erne, hvor der blev indført et nyt budgetsystem for hele staten i Sverige med fokus på decentral disponering og øget resultatopfølgning og evaluering. Rationalet var, at økonomisk ansvar og ansvaret for opgaveløsningen skulle sammenknyttes.

**Adgang til decentral
justering af
organisationsstrukturen i
1990'erne**

Yderligere fik länsstyrelserne i 1992 kompetence til at tilrettelægge politimyndighedernes struktur og organisering i forbindelse med en besparelsesøvelse, som länen blev betroet at gennemføre. Samlet skulle politiet spare 500 mio.SEK.

**Decentral sammen-
lægning af politi-
myndigheder**

Som led i udmøntningen af besparelsen valgte flere län at reducere antallet af politimyndigheder. Således reduceredes antallet af myndigheder fra 117 i 1993 over 70 i 1994 til 49 i 1995. I 1998 var processen tilendebragt, og der var kun én politimyndighed for hvert län, dvs. 21 politimyndigheder. Der var således tale om en gradvis og decentralt forankret decentraliseringsproces. Denne konsolideringsproces synes ikke at være initieret gennem hverken udredninger, formelle forskrifter eller budgetdokumenter fra centrale myndigheder.

Allerede i 1992 blev der indført en länspolitimester, som samtidig var politimester i en af länets kredse. Modellen havde forud eksisteret i visse län, men blev nu indført over hele landet.

**Ændring af ansvaret for
myndighederne**

Den seneste afgørende ændring i politiets organisering blev gennemført i 1999, hvor länsstyrelserne blev frataget ansvaret for styringen af politiet i de respektive län. Det fulde ansvar blev i stedet placeret hos bestyrelserne i de enkelte myndigheder. Baggrunden for denne ændring var uklarhed om kompetencefordelingen mellem länsstyrelserne på den ene side og bestyrelserne på den anden side, og at denne uklarhed havde givet anledning til store forskelle länene imellem i henseende til, hvem der bestemte hvad i forhold til politiet. Ændringen blev gennemført på baggrund af et større udredningsarbejde. Sammenfattende har Svensk Politi de seneste 25 år gennemgået en omfattende konsolidering i større enheder samt en omfattende decentralisering af ansvar for organisering og økonomi, samtidig med at målstyring og rapportering på resultater er blevet styrket.

3. Norge

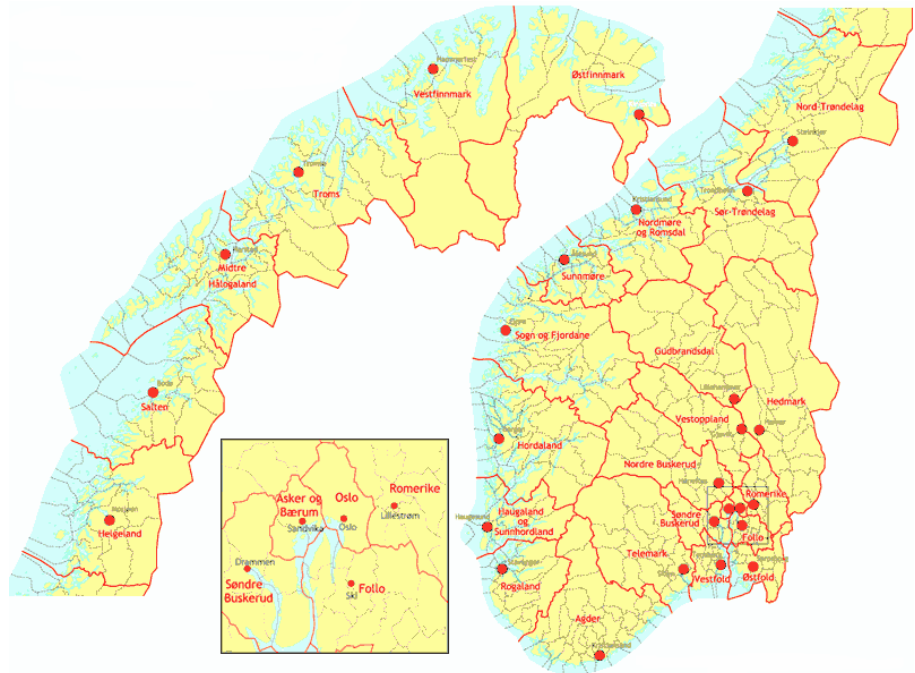
3.1 Indledning

Politiet i Norge er sammensat af et centralt myndighedsniveau, som udgøres af Justitsministeriets departement og et politidirektorat. Justitsministeriet varetager politikformulering på området, mens Politidirektoratet varetager styringen af politidistrikterne og af en række styrelser/særorganer på det centrale myndighedsniveau.

**Operative opgaver
varetages decentralt i 27
politidistrikter**

Politiets operative opgaver varetages altovervejende decentralt i landets 27 politidistrikter. Hvert af disse distrikter er opdelt i en række geografisk afgrænsede driftsenheder, som udgøres af politistationer og lensmandskontorer. I tillæg hertil er der en række landsdækkende særorganer, herunder Politiskolen, Rigskriminalpolitiet, Sikkerhedstjenesten m.v.

Den geografiske opdeling af politidistrikterne i Norge er vist i nedenstående figur.



Figur 3.1
Politidistrikter i Norge

Kilde: Politidirektoratet, www.politi.no.

Norge dækker et areal på omkring 308.000 km² og har landegrænser til Finland, Rusland og Sverige samt en samlet kyststrækning på over 22.000 km. Den gennemsnitlige geografiske udstrækning af de 27 politidistrikter er 11.979 km², hvilket er fire gange større end de danske politikredse. Der er imidlertid stor forskel på distrikternes størrelse.

**Budgettet for 2004 er på
6,6 mia.DKK**

Det samlede budget i 2004 til Norsk Politi var på lidt under 7,3 mia.NOK, svarende til 6,6 mia.DKK. Politiets andel af de samlede midler bevilget på den norske finanslov udgjorde dermed 0,84%. Fordelingen af bevilgingen og personale på de forskellige myndigheder er vist i nedenstående tabel.

Tabel 3.1
Fordeling af bevilling til
politiet i Norge

	2003		2004	
	Personale	Regnskab ¹⁾	Personale	Bevilling
Politidirektoratet	120,0	84,3	121,5	84,0
Politiskolen ²⁾	133,0	169,9	120,0	195,7
KRIPOS	296,5	195,4	313,5	188,5
ØKOKRIM	126,0	118,1	126,0	102,1
Politiets Data- og Materiel-tjeneste	164,0	288,2	170,0	268,8
Udrykningspolitiet	30,0	84,0	31,5	85,6
Politiets Udlændingeenhed	0,0	0,0	230,0	282,5
Rigsadvokaten og statsadvokater ²⁾	114,0	82,2	118,0	89,9
27 politidistrikter	10.495,6	5.448,0	10.514,0	5.491,1
Øvrige		680,6		501,6
I alt	11.479,1	7.150,7	11.744,5	7.289,8

Kilde: Politidirektoratet i Norge.

Note: 1) Salderet budget.

2) Personaletal for 2003 er pr. 01-03-2003.

75% af bevillingen går til politidistrikterne

Det ses, at 75% af bevillingen anvendes af de 27 politidistrikter, mens omkring 25% går til det centrale myndighedsniveau. Heraf går godt 90 mio.NOK ud af de 7,3 mia.NOK til rigsadvokatembedet og de ti statsadvokatembeder.

Det samlede personale er i 2004 på 11.750 medarbejdere, hvoraf omkring 10.500 arbejder i politidistrikterne.

Oslo og Nordaland (inkl. Bergen) politidistrikter er størst

I appendiks B er vist nøgletal for hvert af de 27 politidistrikter. Det største distrikt er Oslo Politidistrikt, som omfatter omkring 11% af befolkningen og lægger beslag på omkring 20% af budgettet og personalet. Næststørste distrikt er Hordaland Politidistrikt, som bl.a. omfatter Bergen.

Hver kreds har gennemsnitligt 300 årsværk

Det gennemsnitlige antal politiuddannede i hvert politidistrikt er på lidt under 390 årsværk. Gennemsnitligt dækker distrikterne et befolkningsunderlag på omkring 170.000 personer. Justeres for Oslo Politidistrikt, er de respektive gennemsnit på henholdsvis 300 årsværk og 150.000 personer. Der er imidlertid store forskelle distrikterne imellem. Således er der 122 ansatte i landets bemandsningsmæssigt mindste politidistrikt (Vestfinnmark) mod omkring 2.230 i det største (Oslo) og 850 i det næststørste (Hordaland).

Generelt gælder, at politidistrikternes andel af den samlede bevilling til politidistrikterne svarer nogenlunde til deres andel af befolkningen.

72% er politiuddannede

Gennemsnitligt er 72% af det samlede personale politiuddannet, idet andelen svinger fra 64% i det distrikt, som har den laveste andel, til 79% i det distrikt, hvor andelen er højest.

3.2 Opgaver

Figur 3.2
Bestemmelser om
politiets opgaver i lov om
politi

Ansvarsområdet for det norske politi er fastlagt i lov om politiet, jf. nedenfor.

§ 1. *Ansvar og mål*

Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

§ 2. *Politiets oppgaver*

Politiet skal:

- 1 beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
- 2 forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
- 3 avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
- 4 yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
- 5 på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
- 6 samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
- 7 utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov, eller som følger av sedvane.

Kilde: Lov om politiet (politiloven). LOV-1995-08-04-53 som ændret ved LOV-2004-07-02-60.

**Dansk og norsk politi
laver det samme**

Det norske politis oppgaver svarer i praksis i det store og hele til de oppgaver, der varetages af det danske politi. Således varetages ordenshåndhævelse, forebyggelse og efterforskning.

**Anklagemyndigheden er
en del af politiet**

Anklagemyndigheden er som i Danmark integreret i politiets oppgavevaretagelse. Særligt kan nevnes, at efterforskningsoppgaver som hovedregel ledes af en anklager, om end det operative arbejde utføres af kriminalbetjente. Således har anklagerne vagt hele døgnet, og typisk vil en anklager også fysisk være lokalisert sammen med de politiuddannede i distrikterne.

Lensmandsinstitutionen er særlig for Norsk Politi

Om kundeserviceopgaver kan fremhæves lensmandsinstitutionen, jf. nedenstående.

Figur 3.3
Uddrag fra lov om politi samt forskrift om lensmennene si attåtverksemd

§ 17. Polititjenesten i lensmannsdistrikter

I et lensmannsdistrikt har lensmannen ledelsen av politiet under politimesteren hvis ikke departementet bestemmer noe annet. For det enkelte tilfelle kan politimesteren gi bestemmelser.

Gjøremål som ifølge andre lover er lagt til politiet, skal i et lensmannsdistrikt hvor lensmannen har polititjeneste, tilligge lensmannen.

Departementet kan etter at politimesterens og kommunens uttalelse er innhentet, frita lensmannen helt eller delvis for hans politigjøremål. Departementet kan også gi bestemmelser om andre ordninger ved gjøremål som nevnt i annet ledd.

Kilde: Lov om politi

§ 2. Utan samtykke frå fylkesmannen kan lensmenn:

- a) møte i forliksråd som forliksfullmektig,
- b) setja opp kjøpekontraktar, skøyter, testament, ektepakter og andre rettshandelsdokument,
- c) etter oppdrag frå offentlig styremakt halda friviljuge auksjonar,
- d) etter oppdrag frå tingretten ta på seg eigedomsmeikling, eigedomsomsetjing og handsaming av bu,
- e) vera testamentiverksetjar,
- f) driva innkrevjing for TONO,
- g) ta på seg særskild lønte oppdrag i samband med offentlig jakt- og fiskeoppsyn,
- h) ta på seg innkrevjing (innkassering) for offentlege bankar og institusjonar,
- i) driva trygdeverksemd for Norges Brannkasse, jfr. § 1 d).

Kilde: Forskrift om lensmennene si attåtverksemd.

Lensmændene varetager kundeserviceopgaver og visse civilretlige opgaver

Lensmændenes organisatoriske placering er nærmere præsenteret i afsnit 3.5 nedenfor. I forhold til opgavevaretagelse kan fremhæves, at lensmændene i de områder, de dækker, ud over politimæssige kerneopgaver varetager kundeserviceopgaver som udstedelse af pas, modtagelse af ansøgninger og ekspedition af tilladelser. Yderligere varetager lensmændene visse civilretlige opgaver. Konkret omfatter disse opgaver bl.a. fagedvirksomhed, et virke som vitterlighedsvidne og inkassovirksomhed for offentlige banker og institutioner m.v.

Opgaverne kan overdrages til andre myndigheder

Som det fremgår af lovtæksten ovenfor, kan lensmandens opgaver overdrages til andre myndigheder. I større byer varetages de politimæssige kundeekspeditionsopgaver som eksempelvis udstedelse af pas på de stedlige politistationer, mens civilretlige opgaver varetages af kommunen eller af anden offentlig myndighed.

Politimænd og lensmænd har samme uddannelse, samme uniformer og samme løn. Dog er pensionsalderen højere for lensmænd end for politimænd.

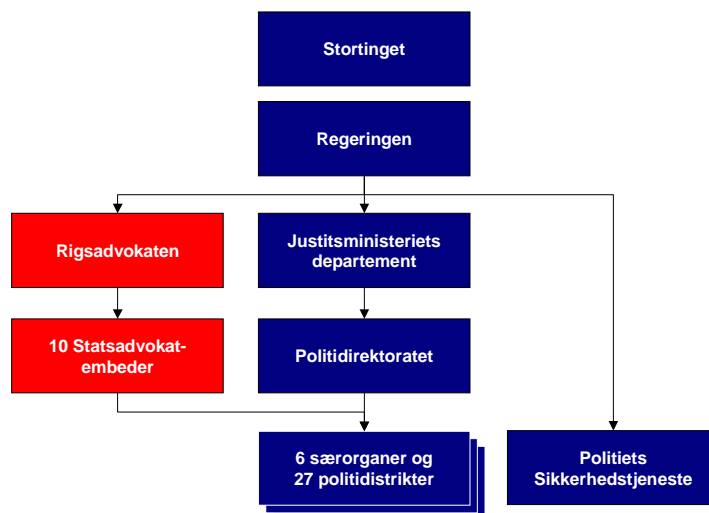
3.3 Overordnede styringsrelationer

Norsk og dansk forvaltningstradition har mange lighedspunkter

Norsk forvaltningstradition og statsforfatningsret har mange lighedspunkter med den danske. Der er i Norge ministerstyre og en tradition for, at ministre involverer sig i enkeltsager og konkrete forhold i den enkelte forvaltning.

Yderligere er der som i Danmark tradition for en forholdsvis klassisk departements-direktoratsmodel. Departementer har hovedansvaret for politikformulering, og direktorater har implementering som hovedansvar. Der er dog afvigelser fra denne tradition. Eksempelvis var såvel politikformulering som etatsledelse og visse implementeringsopgaver i forhold til politiet varetaget af Justitsministeriets departement frem til januar 2001.

Det norske politis overordnede styringsrelationer er vist i nedenstående figur.



Figur 3.4
Norsk Politis overordnede styringsrelationer

Rigsdagen udøver overordnet styring og kontrol

Rigsdagen fastlægger de overordnede rammer for politiets virke gennem vedtagelse af love, herunder den årlige bevillingstildeling gennem finansloven. Endvidere udøves styring og kontrol indirekte gennem en omfattende mængde spørgsmål fra Stortinget til ministeren. Yderligere refererer Rigsrevisionen til Stortinget.

Justitsministeren har det overordnede ansvar

Det overordnede politiske ansvar for politiet ligger hos justitsministeren, mens det faglige og administrative ansvar er delegeret til Politidirektoratet, som varetager den såkaldte "etatsledelse" i forhold til de enkelte politidistrikter og særorganer.

Politiafdelingen

Justitsministeriets departement ministerbetjener og styrer overordnet

Politiafdelingen i Justitsministeriets departement har i den forbindelse ansvaret for at udarbejde regeringens budget-, strategi- og planforslag for politiets område samt for at koordinere langsigtede initiativer med øvrige res-

sort- og politikområder. I tillæg hertil udøver Politiafdelingen departementets lovudstedende beføjelser og fungerer som første klageinstans for administrative afgørelser truffet af Politidirektoratet. Politiafdelingen i departementet beskæftiger lidt under 40 personer.

Med den seneste reform er hovedparten af den operationelle styring af Norges 27 politidistrikter delegeret fra Politiafdelingen til Politidirektoratet. I den forbindelse er 50 personer flyttet fra departementet til direktoratet. Politidirektoratet har således ansvaret for, at politidistrikterne og særorganerne arbejder i henhold til målene for gældende politik og prioriteringer.

Politidirektoratet

**Politidirektoratet
varetager etatsledelse**

Politidirektoratet har ansvaret for at fordele politiets ressourcer mellem særorganerne og de 27 politidistrikter samt den overordnede tilsynsopgave i forhold til politidistrikternes og særmyndighedernes økonomiforvaltning og overholdelse af love og regler (legalitetskontrol). Frem til medio 2004 har styringsdialogen mellem Politidirektoratet og distrikterne været karakteriseret ved, at hver afdeling i direktoratet har holdt separate møder med distrikterne. Mødeaktiviteten har følgelig været meget omfattende for det enkelte distrikt. Fremover søges afholdt et samlet møde én gang om året inddragende alle afdelinger i Politiafdelingen. Dog forventes fortsat en omfattende mødeaktivitet med politidistrikter, der har særlige problemer, f.eks. vedrørende budgetoverskridelser.

**Tæt dialog mellem
Politidirektoratet og
departementet**

Der er en tæt daglig dialog mellem Justitsministeriets departement og Politidirektoratet på lavere niveauer. Yderligere afholdes mindst en gang om ugen møder mellem justitsministeren og Politidirektoratets direktør om løbende sager. Justitsministeriets departementschef holder årlige personale-samtaler med Politidirektoratets direktør, hvor målopfyldelse diskuteres, og hvor der er mulighed for tildeling af løntillæg.

Det forhold, at Politidirektoratet er oprettet for nylig, indebærer, at der er en fortløbende dialog om arbejdsdelingen mellem Justitsministeriets departement og Politidirektoratet. Herunder er det en stadig proces at etablere, at ministerens og departementets kontakt til de enkelte politidistrikter går gennem Politidirektoratet.

Anklagevirksomhed

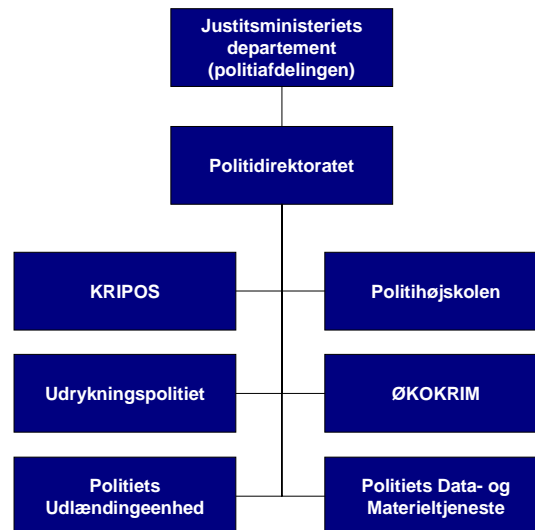
Som i Danmark er anklagevirksomheden integreret med politivirksomheden i de enkelte politidistrikter. Rigsadvokaten er den øverste leder af anklagemyndigheden og opstiller i den egenskab selvstændige mål- og resultatkrav for anklagevirksomheden i de enkelte distrikter. Yderligere fører Rigsadvokaten og de ti regionalt placerede statsadvokaturer tilsyn med anklagerne i de 27 politidistrikter. Rigsadvokaten og statsadvokaten varetager anklagevirksomhed i henholdsvis højesteret og landsretterne.

Rigsadvokaten refererer direkte til regeringen og er i forhold til de øvrige centrale politiorganer forholdsvis autonom. I administrative sager refererer Rigsadvokaten til Justitsministeriets departement.

3.4 Det centrale myndighedsniveau

Det centrale myndighedsniveau i Norsk Politi er forankret i Politidirektoratet. Der er seks nationale særorganer, som styringsmæssigt, økonomisk og fagligt refererer til Politidirektoratet.

Organiseringen af det centrale myndighedsniveau fremgår af nedenstående figur.



Figur 3.5
Organiseringen af det centrale myndighedsniveau

Politidirektoratet

Politidirektoratet er forvaltnings- og tilsynsmyndighed for det norske politi. Politidirektoratet ledes af politidirektøren, som udpeges af den norske regering og refererer til Justitsministeriet.

En bred opgaveportefølje...

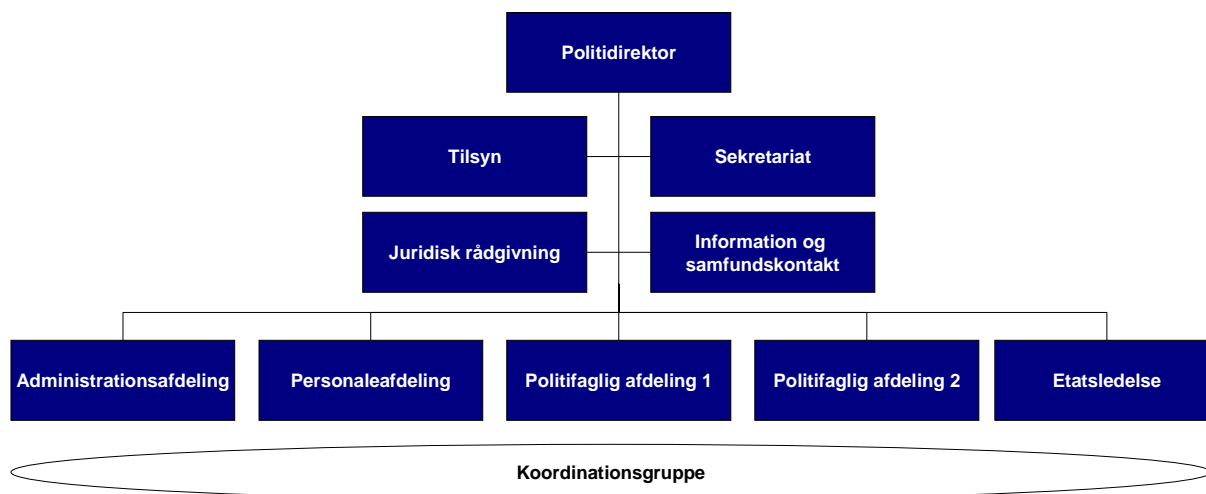
Nedenfor er vist direktoratets hovedopgaver:

- Tilsynsopgaver
- Behandling af klagesager
- Juridiske opgaver
- Informationsopgaver
- Personale-, organisations- og kompetenceudvikling
- Forvaltningsopgaver
- Strategisk og operativ koordination
- National politiledelse
- Støtteopgaver i forhold til kriminalitetsanalyser
- Metodeudvikling
- Beredskab.

...varetages af fastansatte
120 medarbejdere

Til varetagelse af disse opgaver har Politidirektoratet i 2004 et samlet disponibelt beløb på 84 mio.NOK, svarende til omkring 75 mio.DKK, og et personale på omkring 120 medarbejdere samt 20 projektmedarbejdere. I til-læg hertil disponerer Politidirektoratet over ca. 280 mio.NOK til centrale projekter og aktiviteter.

Politidirektoratets organisering er illustreret i nedenstående figur.



Figur 3.6
Politidirektoratets
organisering

**Direktoratets
organisering er nyligt
justeret**

Politidirektoratets organisation er i foråret 2004 blevet justeret på baggrund af en evalueringsrapport. Sigtet med den nye organisering er at styrke koordinationen i forhold til særorganer og politidistrikter, at forbedre kvaliteten og at forbedre samarbejdet udadtil. I den forbindelse bemærkes, at der er etableret en koordinationsgruppe sammensat af alle afdelingschefer og kontorchefer med henblik på at koordinere kontakten til politidistrikterne. Gruppen består af 20 personer og sekretariatsbetjenes af afdelingen for etatsledelse.

I det følgende ses kort på udvalgte opgaver og afdelinger i Politidirektoratet.

Tilsyn...

Tilsyn vedrører dels politifaglige spørgsmål, dels forhold omkring økonomistyring og ledelse.

Politidistrikterne varetager selv en intern revisionsfunktion under kontrol af Rigsrevisionen. Yderligere følger Politidirektoratet løbende op på økonomistyringen som en integreret del af etatsledelsen. I den forbindelse kan Politidirektoratet vælge at foretage finansiel revision.

**...gennemføres af
tværfaglige team**

Tilsyn gennemføres normalt af tværfaglige team sammensat af personer fra Politidirektoratets forskellige afdelinger. Fra efteråret 2004 vil tilsynsopgaver blive koordineret af en særligt udpeget politimester i direktoratet med direkte reference til politidirektøren. Tilsynsopgaven er således blevet op-prioriteret.

Hvis et givet tilsyn vedrører forhold, som inddrager de stedlige anklagemyndigheder, foretages tilsynet i samarbejde mellem Politidirektoratet og Rigsadvokaten og/eller en af statsadvokaturerne.

Klageinstans og andre juridiske opgaver

Politidirektoratet er endvidere *klageinstans* i forhold til sager i de seks særorganer og politidistrikterne for så vidt angår sager afgjort af disse enheder. Af *juridiske opgaver* varetages endvidere udarbejdelse af hørings svar i forbindelse med lovforslag i Justitsministeriets departement samt høring af politidistrikterne i forbindelse hermed.

Med hensyn til *informationsopgaver* vedrører dette både intern og ekstern kommunikation. Særligt kan fremhæves, at Politidirektoratet yder assistance i henseende til pressehåndtering i forbindelse med større sager til de enkelte distrikter, i det omfang distrikterne måtte ønske det.

Personale-, organisations- og kompetenceudvikling

Angående *personale-, organisations- og kompetenceudvikling* kan nævnes, at politidistrikterne selv indgår aftaler om løn og arbejdsvilkår med de lokale afdelinger af arbejdstagerorganisationerne. Politidirektoratets personaleafdeling, der har omkring 25 ansatte, yder assistance til disse decentrale forhandlinger. Lønudbetaling, personalepolitik og efteruddannelsesinitiativer er et lokalt ansvar, som også finansieres ud af de enkelte distrikters budgetter. Politidirektoratet arbejder endvidere med generelle personalepolitiske problemstillinger samt organisationsudvikling, herunder arbejdet med overordnede reformer, som omtales nedenfor.

Omkring 20 personer, svarende til en sjettedel af direktoratets ansatte, arbejder i administrationsafdelingen, som dels tager sig af budgettering og opfølgning i forhold til politidistrikterne, dels tager sig af den interne økonomistyring i Politidirektoratet. Yderligere har afdelingen ansvar for de it-baserede økonomisystemer.

Forvaltningsopgaver

Angående *forvaltningsopgaver* kan fremhæves, at der i Norge er en meget stærk tradition for politisk interesse for enkeltsager, hvilket bl.a. giver sig udslag i en omfattende mængde spørgsmål til ministeren fra Stortinget. Udarbejdelse af udkast til svar fra ministeren er forankret i Politidirektoratet, om end færdigbehandling varetages af departementet og ministeren.

De oplyste opgaver kan sammenfattes ved, at Politidirektoratet udøver etatsledelse i forhold til politidistrikterne og til en række specialorganer. Styrings- og budgetdialogen for så vidt angår disse enheder går gennem Politidirektoratet og direktoratets direktør.

Politifaglige opgaver

Yderligere varetager Politidirektoratets to politiafdelinger den politifaglige udvikling og ledelse inden for Norsk Politi. Afdelingerne deltager primært i udviklingsprojekter, mens der ikke er egentlige operative aktiviteter. Yderligere varetages visse internationale opgaver.

Endelig varetages beredskabsplanlægning i forbindelse med store (nationale) begivenheder som eksempelvis statsbesøg.

De seks særorganer præsenteres kort i det følgende. Derefter gives en nærmere præsentation af politidistrikterne.

KRIPOS yder faglig assistance til politidistrikterne...

Kriminalpoliticeentralen (KRIPOS)

Kriminalpoliticeentralen er et centralt bistandsorgan for politi- og lensmanns-etaten. Centralen har omkring 300 ansatte og ledes af en politimester, der refererer til Politidirektoratet. KRIPOS yder bistand til politidistrikterne i form af teknisk og taktisk efterforskning samt nationalt og internationalt politisamarbejde:

- Den tekniske bistand ydes såvel gennem det centrale laboratorium som i forbindelse med efterforskning på gerningssteder
- Den taktiske efterforskningsbistand omfatter bl.a. egentlig efterforskningsledelse, projektledelse, afhøring, analyser samt generel rådgivning om efterforskningsteknik og -metoder.

...og varetager internationale opgaver

Kriminalpoliticeentralen har herudover ansvaret for det norske politis engagement i internationalt politisamarbejde, herunder i forbindelse med udveksling af informationer, international efterforskning samt Interpol- og Schengen-samarbejdet.

Endelig har Kriminalpoliticeentralen en række yderligere nationale opgaver, eksempelvis håndtering af registre (fingeraftryk, DNA m.v.), statistikker og særlige identifikationsopgaver i forbindelse med katastrofer.

Ydelser leveret af Kriminalpoliticeentralen til politidistrikterne er gratis for disse.

Politiskolen har en vis autonomi

Politiskolen

Politiskolen har sin egen bevilling på finansloven, og Politidirektoratets styringsmuligheder i forhold til dette særorgan er derfor mindre end for andre særorganer.

Politiskolen er politiets centrale uddannelsesinstitution. Politiskolen står for såvel den grundlæggende politiuddannelse som for efter- og videreuddannelse af politiets personale. Skolen driver endvidere forsknings- og oplysningsvirksomhed inden for dens fagområder.

Udrykningspolitiet har færdselskontrol som hovedopgave

Udrykningspolitiet

Udrykningspolitiet er fordelt over hele landet på 11 distriktskontorer og er bemannet med personale på turnus fra politidistrikterne. Udrykningspolitiet har omkring 300 ansatte og opererer som uniformerede patruljer, civile patruljer, radarpatruljer, miljøpatruljer og motorcykelpatruljer.

Udrykningspolitiets hovedopgave er færdselskontrol i lighed med færdselsafdelingen i Danmark.

ØKOKRIM**ØKOKRIM bekæmper økonomisk kriminalitet...**

ØKOKRIM er et centralt, landsdækkende særorgan, som bekæmper økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet samt datakriminalitet. ØKOKRIM har bl.a. følgende opgaver:

- Selvstændig efterforskning og anklagevirksomhed
- Assistance til nationale og internationale politi- og anklagemyndigheder
- Oplysning og kompetenceudvikling hos politi og anklagemyndigheder samt rådgivning i forhold til nationale myndigheder
- Kriminal efterretning og udarbejdelse af trusselsvurderinger.

...og er både politi- og anklagemyndighed

ØKOKRIM er både et statsadvokatembede med national myndighed og et centralt politiorgan. I førstnævnte egenskab refererer ØKOKRIM til Politidirektoratet, mens det i sidstnævnte henseende refererer til Rigsadvokaten.

Alle politidistrikter skal have en enhed til bekæmpelse af økonomisk kriminalitet. ØKOKRIM tager sig derfor alene af store sager.

Politiets Data- og Materieltjeneste**Data- og Materieltjenesten er politiets centrale forsyningsorgan**

Politiets Data- og Materieltjeneste har ansvar for it og materieforsyning til de lokale politidistrikter og centrale politiorganer. Enhedens ydelser leveres endvidere i begrænset omfang til øvrige enheder inden for centraladministrationen.

Enhedens opgaver omfatter bl.a. central drift af politiets fælles it-infrastruktur og -systemer samt etablering af rammeaftaler for stort set al materiel til de lokale enheder, lige fra beklædning til våben og køretøjer. Politidistrikterne køber selv materiel m.v. inden for de indgåede rammeaftaler, som de er forpligtede til at anvende.

Politiets Data- og Materieltjeneste er ikke ene om at arbejde med it-relaterede spørgsmål. Således har Politidirektoratet ansvar for at udarbejde politiets it-strategi samt for gennemførelse af forskellige projekter.

Udlændingeenheden**Ophold og udrejse er centraliseret**

Enheden varetager sagsbehandling i forbindelse med udlændinges ophold og udsendelse. Yderligere arrangeres eventuelle udrejser, herunder ledsagede udrejser.

Politiets Sikkerhedstjeneste (PST)**Sikkerhedstjenesten har særstatus i forhold til øvrige særorganer**

Politiets Sikkerhedstjeneste er endnu et særorgan i det norske politi. I modsætning til de øvrige særorganer er Sikkerhedstjenesten imidlertid ikke underlagt Politidirektoratet, men refererer direkte til det norske Justitsministerium. Det er derfor ikke medtaget i figuren ovenfor.

Politiets Sikkerhedstjeneste har til opgave at forebygge og efterforske i forhold til navnlig:

- Terrorvirksomhed
- Våbenproduktion og -distribution
- Voldelig ekstremisme.

Sikkerhedstjenesten har tillige en rådgivende funktion i forhold til øvrige norske myndigheder, bl.a. gennem udarbejdelse af trusselsvurderinger m.v.

Sikkerhedstjenesten er repræsenteret lokalt

Som noget særligt er Sikkerhedstjenesten inden for dennes ansvarsområde referencepunkt for de lokale politimestre og har beføjelser til at udstikke direktiver til politimestrene i forhold til udførelsen og prioriteringen af opgaverne inden for området.

3.5 Det lokale niveau - politidistrikter

Det lokale niveau i Norsk Politi udgøres af de 27 politidistrikter. Hvert distrikt er ledet af en politimester, som har vide beføjelser til at fastlægge distriktets organisering og ressourceanvendelse. Dog er der visse bindinger.

Politistationer og lensmandskontorer

Politidistrikterne er sammensat af en hovedpolitistation og et antal driftsenheder

Et distrikt består af en hovedpolitistation og et antal driftsenheder, som hver har det fulde politimæssige ansvar for et afgrænset geografisk område. Driftsenheder kan enten være politistationer eller lensmandskontorer.

Politistationer og lensmandskontorer er i princippet ligestillede med hensyn til ansvar og opgavevaretagelse i forhold til politiopgaver. Som beskrevet ovenfor har lensmandskontorerne imidlertid en række yderligere opgaver. I henseende til disse refererer lensmændene til statsamterne/fylkekommunerne, mens de i henseende til politimæssige opgaver, ligesom politistationscheferne, refererer til distriktets politimester.

Der er stor forskel driftsenhederne imellem

Bemandings- og befolkningsmæssigt er der typisk store forskelle mellem lensmandskontorerne indbyrdes og mellem lensmandskontorerne og politistationerne, jf. nedenstående eksempel fra Vestfold Politidistrikt.

Figur 3.7
Antal ansatte og indbyggere i driftsenhederne i Vestfold Politidistrikt

Vestfold Politidistrikt er beliggende syd for Oslo og omfatter 205.444 indbyggere. Politidistriktet råder over 285 ansatte, som er fordelt på seks politistationer og syv lensmandsdistrikter. 90% af de ansatte er lokaliseret på politistationerne. Resten er placeret på lensmandskontorer, der er bemanded med mellem halvanden og syv ansatte. Den mindste politistation har 16 ansatte, mens den største har lidt under 70 ansatte.

	Ansatte	Indbyggere
Tønsberg politistation	69,5	36.046
Larvik politistation	61,5	40.990
Sandefjord politistation	55,2	40.992
Horten politistation	46,5	24.671
Holmestrand politistation	16,0	9.515
Stokke lenmandskontor	7,5	9.985
Tønsberg og Nøtterøy lenmandskontor	7,5	20.050
Re lenmandskontor	7,0	8.194
Tjømne lenmandskontor	6,0	4.553
Andebu lenmandskontor	3,5	5.031
Lardal lenmandskontor	3,5	2.386
Hof lensmandskontor	1,5	3.031
I alt	285,2	205.444

Kilde: Notat fra Politidirektoratet af 09.08.04, "Fakt om norsk politi".

Politistationer og lensmandskontorer har principielt samme opgaver

Princippet for opgavevaretagelsen er, at hver enhed løser de politimæssige opgaver i eget geografisk område, men at de mindre driftsenheder samarbejder med de større, hvis der er kapacitetsproblemer. Lensmændene kan særligt på de mindste lensmandskontorer betegnes som "spillende trænere", idet en stor del af deres tid går til egentligt politiarbejde og ikke alene til ledelse.

Mandskabet fra alle driftsenheder indgår i et samlet beredskab for distriktet

Mandskab fra alle driftsenheder indgår i vagtplanerne for beredskabet i distriktet. Yderligere finder der løbende omdisponeringer sted mellem de enkelte driftsenheder for at dække fravær og sygdom samt for at assistere med opgaveløsningen, når der er behov herfor. Dette kan for eksempel være ved større begivenheder eller krævende efterforskningsopgaver. Hele politidistriktet er således ét vagthold.

Ledelse

Politimesteren er øverste leder

Politimesteren er øverste leder af distriktet. Både lensmænd og politistationschefer indgår i distrikternes ledergrupper, som følgerig kan blive ganske store. I det distrikt, som har flest driftsenheder, indgår 35 ledere i ledelsesgruppen. En følge af, at lensmandskontorer og politistationer er ligestillede, er, at de har de samme rapporteringskrav i forhold til mål- og resultatkrav og i forhold til økonomistyring.

Udøvelsen af ledelsesretten er underlagt en række bestemmelser om medarbejderindflydelse, jf. også nedenfor.

Muligheder for organisationsjusteringer

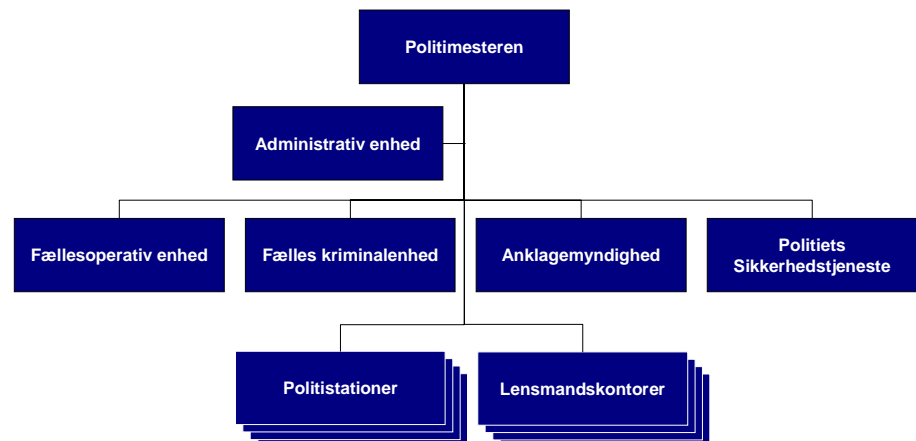
Den geografiske opdeling af distrikterne ligger fast...

Politimestrene har ikke adgang til at ændre på antallet af driftsenheder, medmindre der kan foranstaltes en godkendelse af "kongen i statsråd", dvs. regeringen. I praksis skal den geografiske fordeling af politiet fastholdes, om end der er åbnet op for begrænsede forsøg med sammenlægning af driftsenheder. Endvidere er der ikke adgang til at oprette yderligere administrative niveauer i forhold til udgangspunktet.

...men ellers er der gode muligheder for decentral justering

Bortset herfra har politimestrene vide muligheder for at ændre organisationen, dels i de enkelte driftsenheder, dels vedrørende samspillet mellem driftsenhederne. Yderligere er det i princippet politimesteren, der beslutter graden af decentralisering af kompetence til den enkelte driftsenhed. Politimesterens frihedsgrader er imidlertid underlagt de generelle regler for inddragelse af medarbejderorganisationer. Således skal organisationsændringer forhandles med organisationerne, idet der skal opnås enighed mellem parterne, for at en ændring kan gennemføres. I tilfælde af uenighed træffer Politidirektoratet beslutning.

Som følge heraf er der en vis variation politidistrikterne imellem. Nedenfor er imidlertid vist den organisationsstruktur, der er anbefalet som en af flere mulige modeller af Politidirektoratet i forbindelse med fase 1 af politireformen.



Figur 3.8
Anbefalet
organisationsstruktur

Det ses, at der ud over driftsenhederne, som udgøres af politistationer og lensmandskontorer, arbejdes med en fælles kriminalenhed for hele politidistriktet samt en fælles operativ enhed, hvis vigtigste opgave er at disponere vagtholdet. Yderligere er anklagemyndigheden fælles for distriktet, ligesom der er en administrativ enhed til varetagelse af personaleforhold, økonomistyring og lønudbetalinger m.v. Endelig vil Sikkerhedspolitiets lokale repræsentation være fælles for distriktet og referere til politimesteren.

Økonomistyring

Økonomien er i udpræget grad decentraliseret

Politidistrikterne modtager årligt en samlet driftsbevilling til dækning af løn, lokaler, materiel og andre driftsudgifter. Distrikterne har fuld frihed i henseende til fordeling af bevillingen på forskellige produktionsfaktorer.

Medarbejderorganisationer har ret til drøftelse af budgettet, men har ikke krav på indflydelse. I praksis er der tradition for, at drøftelse med medarbejderorganisationerne er reelle, i den forstand at organisationerne har reel indflydelse på midlernes fordeling.

Det er politimestrene, der beslutter, om de enkelte driftsenheder skal have delegeret ansvaret for eget budget. I praksis har alle driftsenheder i alle distrikter i Norge ansvar for deres eget budget.

I praksis er en stor del af bevillingen bundet op på løn og lokaler, hvorfor den faktiske omdisponering fra år til år er begrænset.

Muligheden for afregning benyttes ikke

Der er mulighed for at afregne, når et distrikt assisterer et andet. I praksis benyttes muligheden for afregning kun i begrænset omfang.

Indkøb foretages decentralt inden for landsdækkende rammeaftaler indgået af Politidirektoratet og eventuelle yderligere rammeaftaler for de enkelte distrikter.

Som eksemplificering af organiseringen af det decentrale myndighedsniveau er i boksen nedenfor redegjort for strukturen i Østfold Politidistrikt.

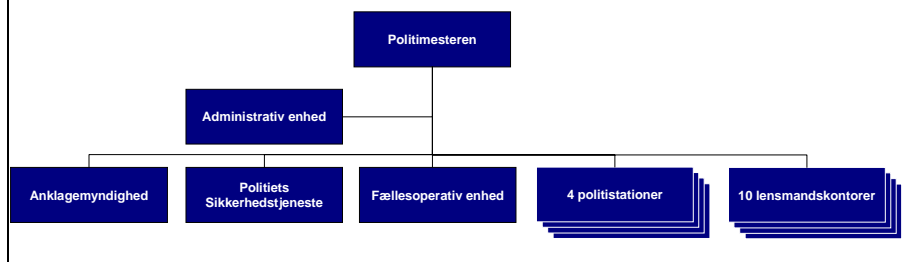
Figur 3.9
Østfold Politidistrikt

Østfold Politidistrikt ligger sydøst for Oslo mod grænsen til Sverige. Distriktet bestod tidligere af fire politidistrikter og 20 driftsenheder. Det nye distrikt har omkring 210.000 indbyggere og dækker 12 kommuner, som har mellem 700 og 70.000 indbyggere. Det samlede budget for det 3.000 km² store distrikt er i 2004 på 232 mio.NOK, svarende til 207 mio.DKK. Distriktet har 447 årsværk i 2004, hvoraf 334 er politiuddannede.

Vagthavendefunktionen er fælles for hele distriktet og er lokaliseret på en af de fire politistationer. Tilsvarende varetages personaleadministration, lønudbetaling og visse økonomistyringsfunktioner for hele distriktet af en fælles administrationsenhed lokaliseret på én politistation. Anklagemyndigheden er fælles for hele distriktet. Dog er anklagerne fysisk fordelt mellem de fire politistationer. Dette kan ses på baggrund af, at anklagerne formelt og reelt leder mange efterforskningsopgaver. Yderligere er Politiets Sikkerhedstjenestes repræsentation fælles for hele distriktet.

Distriktets operative funktioner er placeret i 14 driftsenheder, som hver dækker geografisk afgrænsede dele af distriktet - de såkaldte regioner inden for distriktet. Fire af disse enheder er politistationer med en bemanning på mellem 60 og 90 ansatte. De øvrige ti enheder er lensmandskontorer, som er bemandede med mellem 2,5 og 10,5 personer. Yderligere har distriktet eget kystpoliti.

Strukturen er vist i nedenstående figur.



Der er to centrale ledelsesmæssige fora. For det første holdes regionsrådsmøde hver anden uge samt efter behov. Regionsrådet er sammensat af politimesteren, cheferne for de fire politistationer og for grænseregionen, administrationschefen, vicepolitimesteren og lederen af den fællesoperative enhed. På mødet træffes operative beslutninger. For det andet holdes omkring fem gange om året møder for hele ledelsesgruppen, som består af regionsrådsmedlemmerne samt cheferne for de øvrige driftsenheder. Samlet deltagere 19 personer.

På disse møder besluttet mere strategiske beslutninger, herunder beslutninger om budgetter og planer samt personalepolitiske foranstaltninger.

Politimesteren har valgt at decentralisere budgettet til de enkelte driftsenheder. Således modtager hver af de 14 enheder et driftsbudget, som de i vidt omfang selv kan disponere over. Yderligere er cheferne for de enkelte driftsenheder givet frihed til selv at organisere den enkelte enhed.

Distriktet har i 2004 en opgave i at få budgettet til at hænge sammen. Konkret løses opgaven ved at holde stillinger ubesatte i en periode.

3.6 Personalemæssige forhold

Direktører for særorganer

Direktører er åremålsansatte

Direktørerne for Politistyrelsen og Politiets Sikkerhedstjeneste beskikkes af justitsministeren. Direktørerne er åremålsansatte og kan afskediges i kontraktperioden.

Direktørerne for KRIPOS, Udrykningspolitiet, Politiskolen, ØKOKRIM, Politiets Data- og Materieltjeneste og Politiets Udlændingeenhed udnævnes af regeringen efter indstilling fra justitsministeren. Politidirektøren har udtaleret i forhold til udnævnelserne.

Politimestre

Antallet af politidistrikter og dermed antallet af politimestre er fastsat af Stortinget.

Politimestre udnævnes som embedsmænd i statsrådet. Udnævnelsen finder sted efter indstilling af justitsministeren. Politidepartementets direktør udarbejder en udtalelse til justitsministeren til brug for dennes indstilling. Statsrådet orienteres om politidirektørens udtalelse. Politimestre kan alene afskediges ved dom, og en afskedigelsesprocedure indebærer i praksis, at statsrådet træffer beslutning om, at der skal rejses tiltale. I praksis er politimestrene uafsættelige. Hvis et ønske om udskiftning af en politimester opstår, ordnes dette på mere uformel vis.

Politimestre skal ikke nødvendigvis være jurister

Det indgår ikke som et formelt krav, at politimestre skal have en juridisk embedseksamen. Dog indgår, at vedkommende skal have visse juridiske kundskaber, som i praksis kan opnås ved efteruddannelsesforløb på visse universiteter i Norge. For indeværende er der én politimester, som ikke har en juridisk embedseksamen. Denne er politiuddannet.

Politimestre beslutter selv antallet af chefer i distriktet**Øvrige chefer og medarbejdere**

Det er den enkelte politimester, der fastsætter, hvor mange chefembeder der skal være ud over politimesteren i et givet distrikt. Ansættelse af øvrige medarbejdere og chefer i de enkelte distrikter er forankret lokalt efter følgende procedure:

- Alle ledige stillinger slås op i hele landet. Dette gælder såvel chefstillinger som administrative stillinger og stillinger for politiuddannede.
- Stillingsopslag skal forelægges samarbejdsudvalget, før offentliggørelse kan finde sted. Medarbejderrepræsentanter kan kræve en drøftelse af lønindplaceringen for den givne stilling, men den endelige beslutning træffes af ledelsen. Stillingsopslaget skal indeholde stillingens hovedarbejdsopgaver og de formelle krav til den, som skal have stillingen. For politistillinger er der bl.a. i politiloven fastsat specielle krav. Yderligere er der for staten som helhed fastsat visse bestemmelser om indholdet af stillingsopslag, herunder eksempelvis om ligestilling og multikulturalitet.
- Sagsbehandlingen vedrørende besættelse af en given stilling varetages af distriktets fælles administrationsafdeling, som typisk vil have en særlig personalesektion.
- For ledende stillinger gennemfører politimesteren interview med ansøgere og udarbejder på den baggrund en indstilling til det lokale ansættelsesudvalg.
- For øvrige stillinger gennemføres interview typisk af chefen for den driftsenhed, hvor vedkommende skal arbejde. Chefen udarbejder på den baggrund indstilling til ansættelsesudvalget.
- Ansættelsesudvalget træffer den endelige afgørelse ved alle stillinger, som besættes lokalt. Udvalget er sammensat af politimesteren, to øvrige repræsentanter for ledelsen og to fra personaleorganisationerne. Der skal mindst være én kvinde i udvalget.

Ved afskedigelser bygges sagen op af linjeforstanderen, og beslutning tages af ansættelsesudvalget. Tilsvarende træffer udvalget beslutning om degraderinger. Politimesteren har adgang til at suspendere personale.

Afskedigelser, degraderinger og suspensioner er yderst sjældent forekommende.

Løn**Løn forhandles decentralt i hvert politidistrikt**

Løn forhandles decentralt mellem politimesteren og medarbejderorganisationerne inden for nationale rammer fastsat af staten. Yderligere har politimestrene adgang til at give løntillæg i rekrutteringsøjemed. Formelt er der adgang til at give kompetenceløn, men systemet praktiseres ikke. De øvrige vilkår indebærer imidlertid, at der er forskelle i aflønningen af de ansatte i de enkelte politidistrikter.

Politimestre får resultat-løn

Tilsvarende har direktøren for Politidirektoratet mulighed for at tildele løn-tillæg i forbindelse med de årlige personalesamtaler med de enkelte politimestre. I princippet kan tildeles op til 30% af den enkelte politimesters basisløn.

Politiskolen varetager rekrutteringsopgaver**Rekruttering**

Rekruttering til politiuddannelsen varetages af Politiskolen i samarbejde med Politidirektoratet og politidistrikterne. I princippet har politiuddannelsen samme status som andre uddannelser i Norge, og aspiranterne er ikke med optagelsen på Politiskolen ansat i politiet. Således modtager de ikke løn under uddannelsen, og efter endt uddannelse kan de frit søge opslåede stillinger rundt om i landet. Der opereres ikke som tidligere med turnusordninger for at sikre, at også distrikter i landets udkantsområder er bemandet. I stedet gives som for andre statslige ansatte særlige goder til personer med ansættelse sådanne steder. Yderligere har de stedlige politimestre mulighed for at knytte yderligere goder til en stilling.

Der er stor forskel på alderssammensætningen i de enkelte politidistrikter. Politiuddannede i attraktive distrikter har ofte en højere gennemsnitsalder end i distrikter, der ligger i udkantsområder. Denne forskel tilskrives bl.a., at nyuddannede søger de ledige stillinger i nord og efterfølgende - med højere anciennitet og erfaring - søger mod syd.

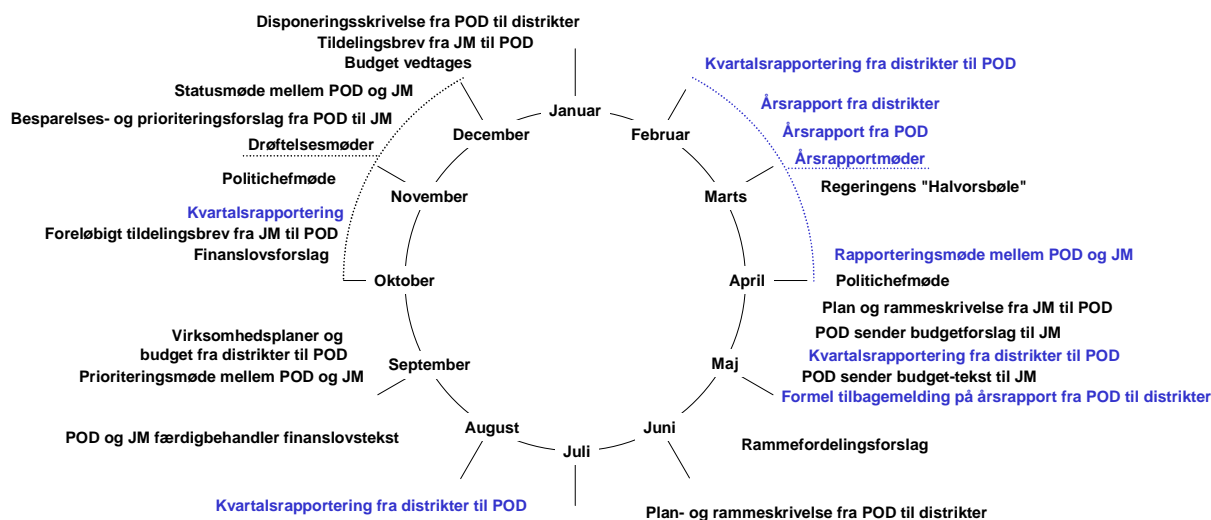
Der er ingen ledighed blandt politiuddannede.

Økonomi- og målstyring er sammensmeltet**3.7 Budget- og planlægningsprocessen**

Den årlige budget-, planlægnings- og rapporteringscyklus for politiet i Norge er vist i nedenstående figur. Kendetegnende for processen er, at målfastsættelse og budgettering er integreret.

Få styringsdokumenter offentliggøres

En del dokumenter er ikke uden aktindsigtsbegæring offentligt tilgængelige. Således offentliggøres alene det samlede statslige budget samt en kort sammenfattende årsrapport for politiet som helhed.



Figur 3.10
Budget- og planlægnings-
processen i Norge

Anm.: 1) Rapporteringsdokumenter og processer er markeret med blå. Planlægningsprocesser m.v. er vist med sort.
2) Figuren omfatter ikke tillægsbudgettet samt aflæggelsen af statsregnskaber.
3) JM betegner Justitsministeriets departement. POD betegner Politidirektoratet. Distrikterne bruges som betegnelse for de 27 politidistrikter.

Budgetdokumenter og rapportering herpå i Norge indeholder dels en finansiel del, dels bevillingsforudsætninger, som omfatter mål- og resultatkrav. Politiet har tre bevillinger på den norske finanslov.⁴ Langt den største går til Politidirektoratet og dækker fem af de seks tilknyttede særorganer, direktoratets egen drift samt alle politidistrikter på nær Oslo Politi. Politiskolen og Oslo Politidistrikt har egne bevillinger på finansloven, hvilket gør det enklere for Stortinget at tilføre midler direkte til disse enheder.

Oplæg til prioriteringer og besparelser

Udgifterne fordeles mellem ministerierne på det årlige *Halvorsbøle*

Processen startes i oktober/november to år før budgetåret, hvor der på baggrund af årets budget samt indledende udmeldinger fra Finansministeriet udarbejdes et foreløbigt oplæg til prioriteringer og besparelser. Politidirektoratet udarbejder bidrag, som indgår i Justitsministeriets dialog med Finansministeriet. Arbejdet hermed fortsætter til marts, hvor regeringens ministre diskuterer finanslovsforslaget på det såkaldte *Halvorsbøle*. På dette møde fastlægges regeringens forslag til de samlede offentlige udgifter og regeringens forslag til fordelingen mellem de forskellige ministerområder.

Regeringens forslag til størrelsen af midler, der går til politiområdet, meddeles af Justitsministeriet til Politidirektoratet i en såkaldt plan- og rammeskrivelse, som tilgår direktoratet i starten af april. Skrivelsen indeholder dels

⁴ Til budgetkategorien politi- og anklagemyndighed medgår imidlertid tillige fire konti til henholdsvis "Oppfølging av innsynsloven", "Den høyere påtalemyndighet", "Den militære påtalemyndighet" og "Grensekommisæreren".

bevillingsforslaget, dels et foreløbigt udkast til prioriterede mål for det efterfølgende budgetår.

Udkast til finanslovsbevilling

På den baggrund udarbejder Politidirektoratet et udkast til finanslovsbevil-linger for politiet. I første omgang vedrører forslaget alene finansielle aspekter af bevillingen. Teksten, inkl. udkast til mål- og resultatkrav i fi-nansloven, fremsendes i slutningen af april, dvs. et par uger efter.

Plan- og rammeskrivelse til politidistrikterne

På den baggrund fremsendes i anden halvdel af juni en plan- og rammeskri-velse fra Politidirektoratet til politidistrikterne. Plan- og rammeskrivelsen markerer starten på styringsdialogen mellem Politidirektoratet og politi-myndighederne for det kommende finansår. I skrivelsen meddeles et fore-løbigt budget for det enkelte politidistrikt samt et bud på, hvilke opgaver og områder der vil blive politisk prioriteret for det kommende finansår. I be-tyndelsen af januar tilgår fra rigsadvokaturen mål- og resultatkrav for an-klagemyndighedens virksomhed i de enkelte distrikter. Politidirektoratet orienteres om disse mål, men har begrænset indflydelse på indholdet heraf.

**Et foreløbigt budget
meldes ud seks måneder
før budgetårets start**

**Både Politidirektoratet
og Rigsadvokaten sætter
mål for distrikterne**

Politidistrikternes plan- og budgetforslag

Politidistrikterne har derefter frem til den 15. september til at udarbejde de-res egne plan- og budgetforslag. Disse forslag udarbejdes på baggrund af plan- og rammeskrivelsen, Rigsadvokatens prioriteringer samt lokale for-hold og prioriteringer.

**Nationale mål udmøntes
decentralt**

Prioriteringsmøde

Samtidig med at politidistrikterne forbereder deres plan- og budgetforslag, færdigforhandler Politidirektoratet og politiafdelingen i Justitsministeriets departement formuleringen af finanslovsteksten for politiet, og der afholdes som afslutning herpå et prioriteringsmøde mellem justitsministeren og Poli-tidirektoratets direktør om indsatsen i det kommende finansår.

**Justitsministeren og
politidirektører drøfter
prioriteringer**

Finansloven, tildelingsbrevet og disponeringsskrivelsen

Regeringen fremlægger sit finanslovsforslag for offentligheden og Stortin-get i oktober, og samtidig hermed fremsendes et foreløbigt tildelingsbrev med angivelse af foreslået bevilling til politiområdet fra Justitsministeriets departement til Politistyrelsen.

**Finanslovsfremlæggelse
 ledsages af et foreløbigt
tildelingsbrev til
distrikterne**

Finansloven vedtages i løbet af december, og efterfølgende fremsendes meddelelse om bevilling til Politidirektoratet i form af det såkaldte tilde-lingsbrev. Politidirektoratet udmønter derefter bevillingen endeligt til de enkelte politidistrikter i form af de såkaldte disponeringsskrivelser:

**Tildelingsbrevet
indeholder penge samt
mål- og resultatkrav til
politiet**

- *Tildelingsbrevet* indeholder dels bevillingen, dels en række hovedmål-sætninger for politiet. I tildelingsbrevet for 2004 er der otte hovedformål. For hvert hovedformål er fastsat, hvordan der efterfølgende skal rapporteres herpå. I tillæg hertil er tildelingsbrevet forsynet med et bilag, hvor mere specifikke mål- og resultatkrav er angivet. I bilaget for 2004 er der 99 sådanne mål og krav. Mens mål og bevilling i tildelingsbrevet er vedtaget af Stortinget, repræsenterer bilaget ministerens styringsønsker, om end de ofte tilføjes efter ønske fra justitsudvalget i Stortinget.

**Disponeringsskrivelsen
udmønter tildelings-
brevet til distrikterne**

- *Disponeringsskrivelsen* indeholder en udmøntning af tildelingsbrevet og indeholder dels det enkelte distrikts bevilling, dels en udmøntning af tildelingsbrevets mål. Ud over disponeringsskrivelsen fra Politidirektoratet modtager de enkelte politidistrikter også en disponeringsskrivelse fra Rigsadvokaten vedrørende straffesagsbehandlingen. Skrivelsen vedrører mål- og resultatkrav herfor, men ikke bevilling, som alene gives fra Politidirektoratet.

Disponeringsskrivelserne fra Politidirektoratet og fra Rigsadvokaten skal konkretiseres i de enkelte politidistrikters virksomhedsplaner.

**Der er ikke så stærkt
fokus på antallet af
politiuddannede som i
Sverige og Danmark**

Om Stortingets styring af politiet kan særligt bemærkes, at der ikke er den samme styring på antallet af politiuddannede i politiet som i Sverige og Danmark. Dog er det implicit forudsat, at antallet af politiuddannede i politiet ikke bør reduceres.

Om Politidirektoratets styring af distrikterne kan bemærkes, at denne er fokuseret på de otte hovedformål og specifikke fokusområder frem for detailstyring.

Rapportering

**Der rapporteres
kvartalsvist**

Politidistrikterne foretager kvartalsvis rapportering til Politidirektoratet vedrørende økonomisk afløb i budgetåret. I kvartalsrapporteringen indgår yderligere rapportering på målopfyldelse i forhold til mål- og resultatkrav i disponeringsskrivelsen.

**Årsrapporten
udarbejdes i to versioner**

Årsrapporterne fra de enkelte distrikter tilgår Politidirektoratet medio februar, og ultimo samme måned fremsender direktoratet en samlet årsrapport fra politiet til Justitsministeriets departement, som videresender den til Rigsrevisionen. Yderligere offentliggøres en kort version af rapporten.

**Politimestrene får
resultatløn**

Fra februar til marts afholder direktøren for Politidirektoratet drøftelsesmøder med hver politimester og cheferne for hver af de seks særorganer, hvor det forgangne års resultater diskuteres, og hvor der er mulighed for tildeling af løntillæg. I princippet er der mulighed for at få løntillæg svarende til op til 30% af basislønnen. Årsrapportmøderne fungerer som personalesamtaler. I maj gives en mere formel skriftlig tilbagemelding på distrikternes og særorganernes resultater og økonomiske afløb i det forgangne finansår.

Ved udgangen af marts afholdes rapporteringsmøde mellem Politidirektoratet og Justitsministeriet.

3.8 Reforme

Der er gennemført omfattende reforme

Norsk Politi har siden 1994 gennemgået en række reforme. I udgangspunktet var der 54 politidistrikter, fem politiregioner og otte særorganer, som fik tildelt ressourcer i form af årsværk, bygninger og materiel. Distrikterne var internt organiseret omtrentligt ens. Fordelingen af ressourcer mellem distrikterne ændredes ikke fra år til år, om end en stor del af de samlede bevillinger blev allokere som øremærkede bidrag til distrikterne i løbet af året af Justitsministeriets departement til særlige aktiviteter og projekter. Omkring en tredjedel af midlerne skønnedes dengang at være blevet delt ud i form af øremærkede refusioner og tilskud.

Alle styringsmæssige opgaver i forhold til de 54 distrikter og otte særorganer blev udøvet af Justitsministeriets departement, som samtidig varetog opgaver vedrørende politikformulering, lovforberedelse og anden retlig regulering.

Omstillingsprocessen er ikke afsluttet

Med dette udgangspunkt har Norsk Politi gennemgået en række reforme og organisatoriske justeringe. Omstillingsprocessen er fortsat i gang.

Frisætning af politidistrikterne

Omfattende decentralisering af økonomiansvar

I 1993 påbegyndtes arbejdet med etableringen af et nyt etatsstyringskoncept, som grundlæggende gik ud på, at distrikterne frem for at modtage ressourcer i form af normativer, materiel og bygninger skulle have en samlet driftsbevilling, som de selv kunne disponere over. Konceptet blev indført som pilotprojekt i et antal distrikter i 1995, og fra 1996 blev alle distrikter omfattet.

Decentraliseringen af budgetkompetencen til de enkelte distrikter blev ledsaget af en opbygning af administrativ kompetence i de enkelte distrikter.

Et lignende styringskoncept er i dag lagt til grund for stort set alle institutioner i staten i Norge.

Politidirektoratet vurderer, at den forbedrede budgetdisciplin i politiet siden slutningen af 1990'erne kan tilskrives decentraliseringen af budgetansvaret til de enkelte distrikter.

Nedlæggelse af politiregioner

Politiregionerne er nedlagt

Fra 1986 til 2000 var politidistrikterne grupperet i fem landsdelspolitiområder. Intentionen var ved oprettelsen, at områderne skulle aflaste distrikterne operativt og fremme koordinationen distrikterne imellem. Yderligere havde landsdelspolitiområderne opgaver i forhold til totalforsvarsplanlægningen.

Der viste sig imidlertid ikke at være tilstrækkelig politisk vilje til at give områderne de fornødne kompetencer og ressourcer, hvorfor disse ved Stortingsmelding nr. 22 (2000-2001) blev nedlagt i 2000.

Oprettelsen af et politidirektorat

Etatsledelsen er flyttet fra departementet til politidistrikterne

Traditionelt har der i Norge været politisk skepsis over for etableringen af et rigspolitichefembede og et tilknyttet rigspoliti. Modstanden kan tilskrives, at rigspolitichefen under anden verdenskrig støttede besættelsesmagten, hvorfor tæt demokratisk politisk kontrol med politiet har stor vægt. Dette var baggrunden for, at såvel politikformulering som styringen af politidistrikter og centrale politimyndigheder frem til 2001 blev varetaget direkte i Justitsministeriets departement med reference til justitsministeren.

Bl.a. fordi et departement er uegnet til denne opgave

Integrationen af politikformulering og etatsledelse var imidlertid ikke entydigt hensigtsmæssig. For det første kunne der være en tendens til, at arbejdet med politikformulering blev prioriteret frem for etatsledelse. For det andet var styringsopgaven omfattende i forhold til kapaciteten. Eksempelvis skulle departementschefen årligt have personalesamtaler med de 54 politimestre og cheferne for de otte særorganer samt departementets egne chefer. Yderligere skulle der fastsættes mål og følges op i forhold til et tilsvarende antal enheder. For det tredje stod departementets ledelse i en uhenigtsmæssig dobbeltrolle med ministerbetjening og rådgivning på den ene side og etatsledelse på den anden side.

Etableringen af Politidirektoratet blev igangsat med udredningen NOU 1999:10 "En bedre organiseret politi- og lensmannsetat (Politidistrujtsutvalget), som resulterede i Odeltingsproposisjon nr. 7 (1999-2000).

På den baggrund blev der i 2001 etableret et politidirektorat med det hovedformål at udøve etatsledelse i forhold til politidistrikterne og de nationale politimyndigheder, jf. beskrivelsen af styringssetup. Yderligere havde Politidirektoratet til formål at forberede og gennemføre en sammenlægning af politidistrikter.

Sammenlægning af politidistrikter

Antallet af politidistrikter er reduceret fra 54 til 27...

Forslaget om sammenlægning af politidistrikter blev forelagt Stortinget i Stortingsmelding nummer 22. I forslaget indgik en reduktion af antallet af distrikter fra 54 til 29, men Stortinget valgte at reducere antallet yderligere til 27. Reformen blev opdelt i to faser. Første fase vedrørte sammenlægning af distrikterne, mens anden fase vedrørte den interne organisering af de nye distrikter.

...for at forbedre opgaveløsninger,

Baggrunden for reformen var den vurdering, at den eksisterende struktur i politiet ikke var tilpasset samfundsudviklingen. Eksempelvis var den geografiske lokalisering af politiuddannede baseret på en befolkningsfordeling, som ikke er aktuel i dag. Yderligere var man dårligt rustet til at bekæmpe bandekriminalitet, og distrikterne var dårlige til at koordinere indsatsen over for forseelser, der gik på tværs af distriktsgrænserne.

...ressourceanvendelsen

Yderligere havde politiet i en årrække fået øgede bevillinger - nominelt var bevillingsforøgelserne til politiet over, hvad andre statslige institutioner fik tildelt i perioden - uden at det kunne påvises, hvor pengene blev af, og hvad merbevillingerne gav af resultater. Endelig blev en sammenlægning af distrikter set som en naturlig følge af princippet om selv bærende og kompe-

...og for at frigøre personale til politiopgaver

tente politidistrikter, som lå til grund også for den økonomiske decentralisering i 1990'erne. Endelig blev det beregnet, at en omlægning kunne frigøre omkring 440 stillinger i politiet til egentligt politiarbejde som følge af en mere hensigtsmæssig opgavetilrettelæggelse, særligt i henseende til støttefunktioner.

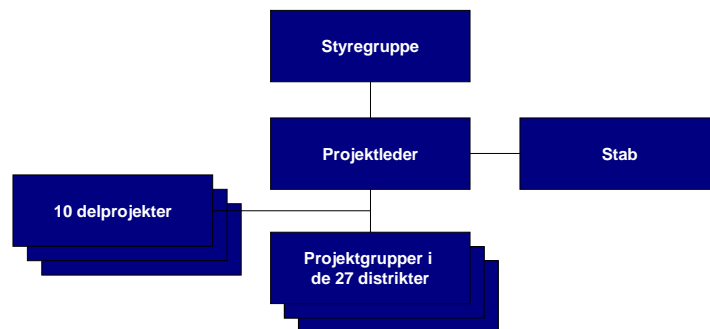
Disse hensyn blev sammenfattet til tre hovedformål:

- Mere effektiv forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet
- Større publikumsorientering og bedre service
- Større omkostningseffektivitet.

Reformen kunne i princippet have været gennemført administrativt under henvisning til, at det er den enkelte minister, der ordner organiseringen af sit ministerområde. Man valgte imidlertid at fremlægge projektet i en stortingsmelding for at sikre opbakning og ro om implementeringsarbejdet.

Implementering

Til implementering af reformens første fase blev etableret en projektorganisation forankret i Politidirektoratet, jf. nedenstående illustration.



Projektet blev implementeret med central styring...

Figur 3.11
Projektorganisation for distrikssammenlægning

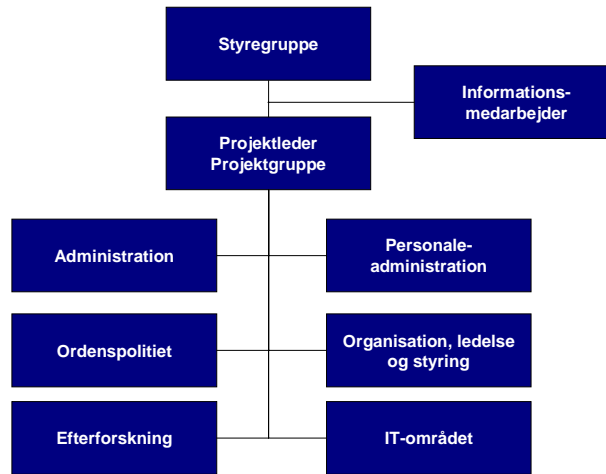
...og lokal forankring

Hovedprincippet i implementeringen var, at ansvaret for sammenlægningen lå i de nye distrikter, herunder hos de 27 nye politimestre, men at den lokale implementering skulle gennemføres inden for fælles rammer.

Projektet blev ledet af en styregruppe med repræsentanter fra Justitsministeriets departement, direktøren for Politidirektoratet, Rigsadvokaturen og arbejdstagerorganisationerne. Der var ingen politimestre i den centrale styregruppe. Styregruppen blev betjent af en projektleder forankret i Politidirektoratet. Til styring af projektet havde denne projektleder en stab på tre til fire personer.

For at løse fælles problemer og etablere fælles rammer blev der nedsat ti delprojektgrupper, der arbejdede med bl.a. organisation og ledelse i de nye distrikter, organisering af efterforskningsarbejde, it-mæssige spørgsmål, arkivering osv. Disse projekter var samlet bemandet med 50-60 personer. De fleste af disse var udlånt fra politidistrikterne til formålet.

I hvert politidistrikt blev der nedsat en projektgruppe og projektleder. Til eksemplificering heraf er nedenfor vist projektorganisationen for distriktsammenlægningen i Østfold Politidistrikt.



Figur 3.12
 Projektorganisation for sammenlægning til Østfold Politidistrikt

Projektlederne i hvert af de 27 distrikter refererede til projektlederen for den samlede proces.

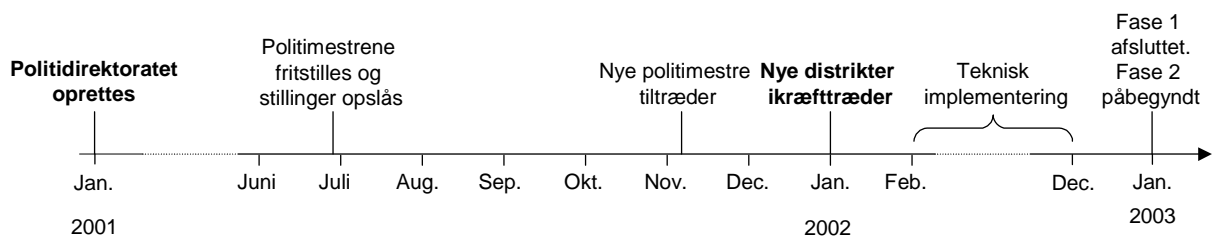
Eksisterende politimestre blev fritstillet

I forbindelse med sammenlægningen blev alle 54 politimestre fritstillet, og politimesterstillingerne i de nye distrikter blev slået op. Alle - både de 54 tidligere politimestre og eksterne - kunne søge de opslåede stillinger. Da politimestrene er udnævnt af regeringen på livstid, er ingen blevet fyret. De politimestre, der ikke er blevet politimestre i de nye distrikter, er i dag tilknyttet Politidirektoratet og virker som projektledere og projektmedarbejdere. I denne egenskab har nogle de nye distrikter som arbejdssted, mens andre er lokaliseret i Politistyrelsen i Oslo.

Ingen må gå ned i løn eller miste jobbet som følge af reformen

Det er generelt besluttet, at ingen ansatte i politiet må gå ned i løn som følge af reformen. Dette har særligt haft betydning i forhold til chefer, som ikke længere har ledelsesansvar, men som har opretholdt en forholdsmæssig højere løn i deres nye stillinger i forhold til, hvad kolleger i tilsvarende stillinger får.

Tidsmæssigt var implementeringsarbejdet tilrettelagt som vist i nedenstående figur.



Figur 3.13
 Implementering af distriktsreformens fase 1

Justitsministeren fremsatte forslag om en distriktsreform med Stortingsmelding nr. 22 i Stortingets samling 2000-2001. Stortinget vedtog i samme samling reformen, og ved årsskiftet 2000-2001 blev implementeringsarbejdet igangsat med den centrale projektorganisation præsenteret ovenfor. Lige før dette blev Politidirektoratet oprettet. I juni 2001 blev alle politimestre fritstillet, og de nye politimesterstillinger blev slået op med ansøgningsfrist august samme år. Den 10. november var alle embeder besat, og den 1. januar trådte den nye distriktsinddeling i kraft. I løbet af 2002 blev den tekniske integration af de nye distrikter implementeret.

Efter sammenlægningen var fokus rettet mod den interne organisering af de nye enheder

Reformens fase 2 blev igangsat fra januar 2003 med det formål at justere strukturen i de nye distrikter. Hensigten var, at distrikterne skulle arbejde med den interne organisering, herunder især etablering af fælles enheder og støttefunktioner. En del distrikter har imidlertid valgt at arbejde med sammenlægning af driftsenheder i stedet.

Projektets anden fase afsluttes formelt i efteråret 2004 med igangsættelse af en række pilotprojekter vedrørende sammenlægning af driftsenheder.

Omkostninger på omkring 180-200 mio.NOK

Det skønnes, at der til det decentrale og centrale projektarbejde er medgået 230 årsværk til fase 1 og omkring 100 årsværk til fase 2. Derudover er de direkte omstillingsomkostninger af Politidirektoratet skønnet til at have været på omkring 180-200 mio.NOK. Herunder er 40 mio.NOK gået til it-mæssige justeringer, mens tilsvarende omkring 40 mio.NOK er medgået til tilpasning af politiradiosystemet. Yderligere har projektstyrgruppen forbrugt omkring 10 mio.NOK til sit analysearbejde. Endelig er medgået betydelige ressourcer til uddannelse i nye it-systemer, arkivprocedurer og frikøb af tillidsmænd rundt om i korpset, så de helt har kunnet hellige sig omstillingsarbejdet. Der var ikke fra starten udarbejdet et reformbudget, og pengene er overvejende bevilget gennem proceduren for tillægsbudgetter.

Flere indikationer på positive effekter...

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 vagthavendefunktionen reduceret.
- Der synes at være opnået en bruttogevinst på 300 årsværk, som er blevet frigjort til politiarbejde. En stor del af denne gevinst synes imidlertid at være medgået til en udvidelse af ferien fra fire til fem uger.
- Salgsbehandlingstiderne 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 ansvar 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.

...men også mediekritik

Der foreligger dog også en del kritik af reformen i pressen. Kritikken vedrører overvejende, at reformerne ikke har givet mere gadepatruljering.

4. England og Wales

4.1 Indledning

Storbritannien omfatter England, Wales og Skotland. Politiet i Storbritannien er overordnet opdelt i politiet i England og Wales samt i politiet i Skotland. I det følgende behandles politiet i England og Wales.

Politiet i England og Wales er etableret i den såkaldte *Tripartite Structure*, som involverer Justitsministeriet (*Home Office*)⁵, politimestrene (*Chief Constables*) og det lokale samfund repræsenteret ved politibestyrelserne (*Police Authorities*).

Det overordnede ansvar for politiet i England og Wales ligger hos justitsministeren (*Home Secretary*). På det centrale myndighedsniveau er ansvaret for politiet således placeret i Justitsministeriet.

På det lokale niveau er politiet inddelt i 43 selvstændige geografisk baserede politibestyrelser med tilhørende politidistrikter (*Police Forces*). Det overordnede ansvar ligger i politibestyrelserne, mens det operationelle ansvar ligger i de selvstændige politidistrikter.

43 politidistrikter i England og Wales

De 43 politidistrikter er organiseret efter geografiske områder og varierer i størrelse. Gennemsnitligt dækker de 43 distrikter et befolkningsunderlag på ca. 1,2 mio. indbyggere. Hver politistyrke har et hovedkvarter og et antal understationer (*Basic Command Units*). De 43 politidistrikter er p.t. inddelt i ca. 280 understationer med et gennemsnitligt befolkningsunderlag på hver ca. 185.000 indbyggere. *The Metropolitan Police Service* er landets største med 32 understationer og ca. 42.000 ansatte, mens den mindste er *the City of London Police* med kun to understationer og ca. 1.000 ansatte.

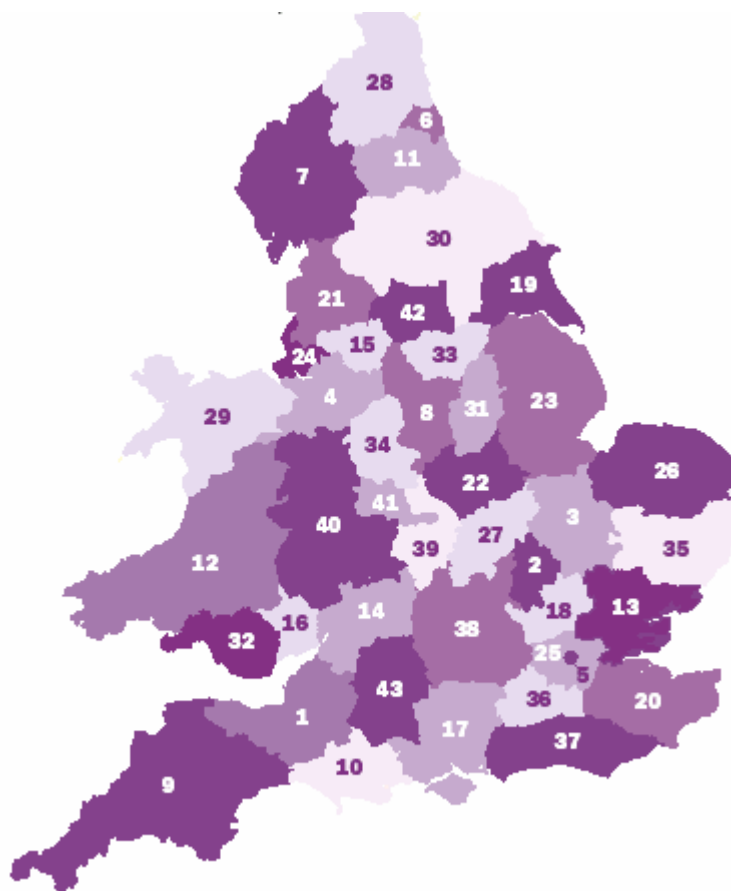
⁵ The Home Office benævnes for læsevenligheds skyld Justitsministeriet. Det skal bemærkes, at opgavevaretagelsen for the Home Office på flere punkter adskiller sig fra Justitsministeriets ressort i Danmark.

**Budget på over
120 mia.kr.**

England og Wales har tilsammen et areal på ca. 150.000 km², over 52 mio. indbyggere og over 205.000 ansatte inden for politiet. Ca. en tredjedel af alle ansatte er civilt ansatte. Det samlede budget til politiet var for finansåret 2003/2004 på 10,779 mia.GPB⁶, svarende til ca. 122 mia.DKK. Heraf blev de 10,156 mia.GPB, svarende til 94%, afholdt af de 43 lokale politibestyrrelser, mens de resterende 623 mio.GPB, svarende til 6%, blev afholdt centralt. Forventningen er, at det samlede forbrug for finansåret 2004/2005 vil øges med 4%.

**De 43 politidistrikter i
England og Wales**

Af nedenstående figur fremgår opdelingen af de 43 politidistrikter⁷. Navnene kan findes i appendiks C (alfabetisk oplistning svarende til nummereringen i nedenstående figur), hvor endvidere nøgletal for de enkelte distrikter fremgår.



Figur 4.1
Politidistrikter i England og
Wales

Kilde: The Home Office 2004.

⁶ National Policing Plan 2004-2007. Estimeret samlet forbrug inkl. midler rejst lokalt af de lokale politimyndigheder.

⁷ Ifølge Justitsministeriet er den nuværende geografiske inddeling delvist baseret på 1.200 år gamle grænser trukket af de angelsaksiske konger i deres forsøg på at organisere forsvaret mod de danske vikinger.

**Ikke-geografisk
baserede politistyrker**

I tillæg til de geografisk baserede politidistrikter og centrale specialorganer baseret i Justitsministeriet findes i England en række øvrige politienheder, som er underlagt øvrige departementer. Der er tale om enheder med meget afgrænsede arbejdsområder, hvorfor disse ikke vil blive behandlet yderligere i det følgende. I nedenstående boks ses et udsnit af disse særlige enheder.

Figur 4.2
Særlige politienheder i
England og Wales

- The British Transport Police, who are responsible for policing on the railway and London tube (underground railway) systems;
- The Royal Parks Constabulary, who patrol some of London's major parks;
- Ministry of Defence Police, provides policing and contributes to the physical protection of property and personnel of the MOD (military sites, naval dock-yards, ordnance factories etc);
- The Royal Navy Regulating Branch provide policing services for ships, stations and personnel of the Royal Navy;
- The Royal Marines Police. Its role is to support the Royal Marines in its operations in peace and war, providing law enforcement and crime prevention;
- The Royal Military Police is responsible for policing services for the Army at home and overseas in peace and war;
- The Royal Air Force Police is responsible for all criminal and security matters in the RAF;
- The U.K. Atomic Energy Authority Constabulary is responsible for policing UKAEA and British Nuclear Fuels plc and URENCO establishments in the UK, including the security of nuclear power stations and the protection of nuclear materials in transit;
- Port, Tunnel, Airport and similar Police forces are responsible for policing particular local areas such as ports and harbours.
- The Cambridge University Constables are responsible for student disciplinary matters in the university;
- The Royal Botanic Gardens Constabulary polices the gardens at Kew and Wakenhurst Place and prevents theft or destruction of plants.

Kilde: The Home Office 2004.

4.2 Opgaver

Ikke en egentlig politilov som i de skandinaviske lande

I modsætning til i Norge og Sverige foreligger der ikke i lovform en fastsættelse af politiets opgaver i England/Wales. Således indeholder politiloven med forskellige ændringer samt politireformloven altovervejende forhold vedrørende procedure og fordelingen af beføjelse, herunder også magtbeføjelser og kontrol med udøvelsen heraf.

Politiets opgaver følger derfor implicit af straffelov og særlove. Yderligere følger prioriteringer m.v. af det omfattende mål- og planlægningsystem, som er beskrevet nedenfor, og som i sidste ende har mandat i både politilovgivningen og politireformloven. Politilovens bestemmelser om nationale mål og prioriteringer for politiet er gengivet i nedenstående boks.

Figur 4.3
 Politilovens
 bestemmelser om mål
 og prioriteringer

Setting of objectives for police authorities, § 37

(1) The Secretary of State may by order determine objectives for the policing of the areas of all police authorities established under section 3.

(2) Before making an order under this section, the Secretary of State shall consult:

- a) Persons whom he considers to represent the interests of police authorities established under section 3, and
- b) Persons whom he considers to represent the interests of chief constables of forces maintained by those authorities.
- c) A statutory instrument containing an order under this section shall be laid before Parliament after being made.

Setting of performance targets, § 38

(1) Where an objective has been determined under section 37, the Secretary of State may direct police authorities to establish levels of performance (performance targets to be aimed at in seeking to achieve the objective).

(2) A direction under this section may be given to all police authorities established under section 3 or to one or more particular authorities.

(3) A direction given under this section may impose conditions with which the performance targets must conform, and different conditions may be imposed for different authorities.

(4) The Secretary of State shall arrange for any direction given under this section to be published in such manner as appears to him to be appropriate.

Kilde: The Police Reform Act 2002.

I tillæg hertil har politiet i England og Wales en *Common Statement of Purpose*, som ikke er lovbaseret. Denne fremgår af nedenstående boks.

Figur 4.4
 Common Statement of
 Purpose

The purpose of the Police is to uphold the law fairly and firmly; to prevent crime, to pursue and bring to justice those who break the law; to keep the Queen's Peace; to protect, help and reassure the community and to be seen to do all this with integrity, common sense and sound judgement.

We must be compassionate, courteous and patient, acting without fear, favour or prejudice to the rights of others. We need to be professional, calm and restrained in the face of violence and apply only that force which is necessary to accomplish our lawful duty.

We must strive to reduce the fears of the public and, so far as we can, to reflect their priorities in the action we take. We must respond to well-founded criticism with a willingness to change.

Kilde: The Home Office 2004.

I praksis skønnes politiet at have de samme opgaver vedrørende opretholdelse af ro og orden, forebyggelse og efterforskning som i Danmark, Norge og Sverige.

Anklagemyndigheden
 ikke en del af politiet

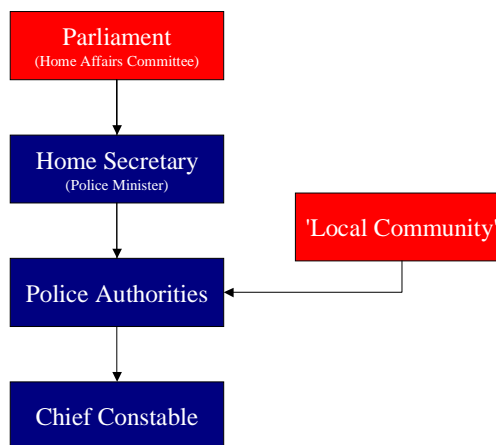
Væsentligt er dog, at anklagemyndigheden som i Sverige er adskilt fra politiet, om end der er et tæt samarbejde. Der henvises i øvrigt til sammenligningen af udvalgte kundeserviceopgaver i kapitel 5.

4.3 Overordnede styringsrelationer

Der er i England og Wales en lang tradition for, at politiets magtudøvelse ikke skal være underlagt direkte politisk kontrol. Det lokale politi er på den baggrund tillagt en relativ høj grad af autonomi i forhold til prioritering og planlægning af det daglige arbejde.

The Tripartite System

Styringen af det engelske politi er baseret på det såkaldte *Tripartite-system*, bestående af justitsministeren, politibestyrelserne og politimestrene.



Figur 4.5
Overordnede styringsrelationer
for politiet i England og Wales

Justitsministeren

Justitsministeren overordnet ansvarlig for politiet

Justitsministeren har det overordnede ansvar for politiet og står til ansvar over for Parlamentet. I den egenskab skal han hvert år udarbejde en national handlingsplan for politiet - *the National Policing Plan* - som udstikker strategiske mål og retningslinjer for politiet som helhed, herunder for de 43 politibestyrelser.

Justitsministeren har i den forbindelse ansvaret for at allokere de centrale midler til de 43 politibestyrelser.

Justitsministerens beføjelser i forhold til politimyndighederne

Justitsministerens styringsbeføjelser i forhold til de 43 politibestyrelser er bl.a. udtrykt i *the Police Act 1996* og i *the Police Reform Act 2002*. Beføjelserne omfatter dels muligheden for at udstikke nationale mål og retningslinjer, dels muligheden for at stille mere specifikke krav til de lokale politibestyrelser. Justitsministeren kan således stille krav om udarbejdelse af særlige lokale mål og retningslinjer samt beordre inspektioner i og kræve rapporter fra de enkelte myndigheder.

Justitsministerens beføjelser i forhold til politimestrene

Justitsministerens direkte magtbeføjelser i forhold til de lokale politimestre er begrænset og udøves primært gennem de lokale politibestyrelser. Med politireformen 2002 er denne mulighed imidlertid udvidet gennem den såkaldte *Power of Intervention*. Justitsministeren har bl.a. fået adgang til at kræve direkte afrapportering fra en politimester samt fået mulighed for at indskærpe særlige retningslinjer. Endelig kan justitsministeren i særlige til-

fælde kræve en politimester suspenderet. Interventionsmagtbeføjelsen er alene blevet anvendt en enkelt gang, men fungerer i praksis som en løfte-stang i justitsministerens dialog med politimestrene og politibestyrelserne.

Figur 4.6
Justitsministerens
interventionsbeføjelser

The Home Secretary's 'Power of Intervention' blev første gang benyttet i den såkaldte Humberside-sag. På baggrund af en uvildig undersøgelse og stærk kritik af politimesteren for Humberside i forbindelse med efterforskningen af et dobbelt-barnemord valgte the Home Secretary at pålægge Humberside Police Authority at suspendere politimesteren. Politibestyrelsen nægtede, hvorefter the Home Secretary gik rettens vej for at påvise, at han rent faktisk havde retten til at pålægge politibestyrelsen at suspendere politimesteren. Sagen endte i et kompromis, hvorefter suspensionen blev ophævet, mod at politimesteren frivilligt træder tilbage i 2005.

Kilde: The Home Office 2004 og www.bbc.co.uk.

Regulativer og retningslinjer

Herudover har justitsministeren med *the Police Reform Act 2002* fået beføjelse til at udstikke bindende regulativer og generelle retningslinjer vedrørende udførelsen af udvalgte dele af tjenesten.

Regulativer er bindende for politimestrene. Der er endnu ikke udstukket bindende regulativer i henhold til de nye beføjelser, men det forventes, at sådanne vil omfatte områder som eksempelvis særlig teknologianvendelse m.v., som er nødvendig for at sikre samarbejde på tværs af politidistrikterne.

Hvad angår de generelle retningslinjer er disse ikke bindende, men politistyrkerne skal tage hensyn til dem i forbindelse med udførelsen af tjenesten. Det første sæt af retningslinjer, som blev udstukket på basis af den nye beføjelse, vedrørte retningslinjer vedrørende brugen af skydevåben.

Politibestyrelserne

Politibestyrelsernes sammensætning

De 43 politibestyrelser er selvstændige lokale organer. Politibestyrelserne har typisk 17 medlemmer, hvoraf ni er valgt blandt byrådsmedlemmer inden for politidistriktet, tre er lægdommere udpeget af byretterne, og fem er uafhængige medlemmer udpeget af et panel, bl.a. med repræsentation af Justitsministeriet. Justitsministeren kan udvide antallet af medlemmer, men der skal altid være en majoritet af medlemmer udpeget af de lokale byråd. Antallet af politibestyrelser og derved antallet af politimestre er fastsat ved lov.

Politibestyrelserne refererer til 'lokalsamfundet'

Politibestyrelserne refererer formelt set til *the local community* - til lokalsamfundet. Dette lidt upræcise begreb er ikke styringsmæssigt eller administrativt forankret i organisatoriske organer, men refererer til befolkningen inden for distriktets geografiske udstrækning. Befolkningens holdninger til politiet udtrykkes i diverse tilfredshedsmålinger vedrørende politiet generelt og følelsen af tryghed. Disse målinger indgår i rapporteringerne vedrørende politidistriktets performance til Justitsministeriet (se senere). I tillæg hertil kan en politibestyrelse naturligvis indirekte hvert fjerde år blive holdt ansvarlig gennem de almindelige valg til byrådene, hvorfra majoriteten af medlemmerne i politibestyrelsen er udvalgt.

Politibestyrelsernes planer

Politibestyrelsen har ansvaret for at udmønte justitsministerens *National Policing Plan* i lokale planer. Dels i en treårsplan, dels i en årlig plan for distriktet. Planerne fremsendes til Justitsministeriet til kommentering, men der sker ingen formel godkendelse. Planerne er offentligt tilgængelige og skal bl.a. indeholde myndighedens prioriteringer, resultatmål og ressourceallokering. I praksis udarbejdes planerne af den lokale politimester og godkendes af politibestyrelsen.

Politibestyrelserne ansætter og afskediger politimesteren

Politibestyrelsen har tilsynsansvar i forhold til politimesteren og følger op i forhold til politimesterens målopfyldelse og sikring af, at arbejdet udføres effektivt. Politibestyrelsen har herudover det formelle ansvar for ansættelse og afskedigelse af politimesteren og kan formelt næsten ubegrænset pålægge denne at rapportere vedrørende forskellige forhold. Ansættelse og afskedigelse kan ikke ske uden godkendelse af Justitsministeriet.

Politibestyrelserne kan rejse lokal funding

Politibestyrelserne har ansvaret for politidistriktets økonomi. I den forbindelse har myndigheden mulighed for gennem lokale skatter udskrevet af byrådene at supplere de centralt allokerede midler med midler fra lokalområdet. På den måde kan lokale prioriteringer føres ud i livet uafhængigt af nationale prioriteringer.

Politimestre**Ansvar for såvel økonomi som administration og det operationelle ansvar**

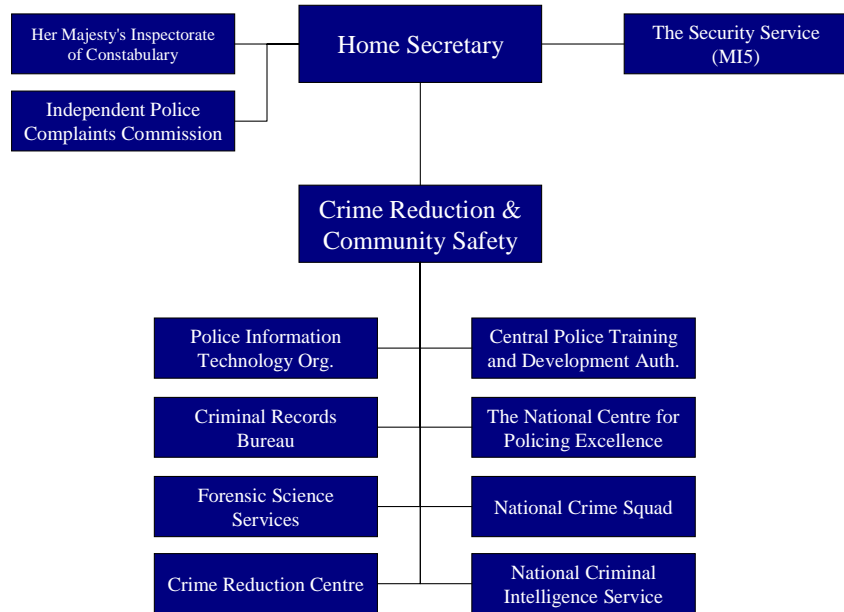
Politimestrene i England og Wales har ligesom i de skandinaviske lande en høj grad af autonomi. Politimesteren kan således uafhængigt planlægge og udføre det operationelle politiarbejde inden for distriktet. Dette skal dog ske inden for rammerne af den nationale plan udstukket af Justitsministeriet og af den lokale plan udstukket af Politibestyrelsen. Formelt set refererer politimesteren til Politibestyrelsen, men styrkeforholdet mellem politibestyrelserne og politimestrene vurderes i altovervejende grad at være i politimestrenes favør.

Lokale planer udarbejdes i praksis af politimesteren

I praksis udarbejdes den lokale plan af politimesteren til politibestyrelsens formelle godkendelse. Ansvar for udmøntningen af planen er politimesterens alene, og til det formål har denne således også det økonomiske og administrative ansvar. Politibestyrelsens bevilling disponeres således fuldt ud af politimesteren.

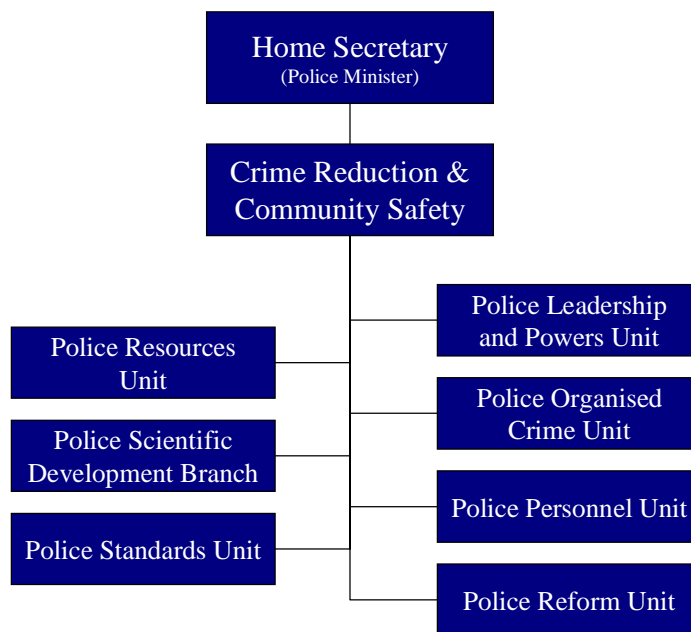
4.4 Det centrale myndighedsniveau**Stort antal særorganer**

Det centrale myndighedsniveau udgøres i første omgang af Justitsministeriet. Ansvar for politiet er forankret i afdelingen for *Crime Reduction & Community Safety*, hvortil der dels er knyttet en række interne enheder, dels er tilknyttet en række specialorganer. Hovedparten af de væsentligste nationale særorganer er skitseret i nedenstående figur.



Figur 4.7
 Organiseringen af det centrale myndighedsniveau

Afdelingen for *Crime Reduction & Community Safety* beskæftiger ca. 1.200 mennesker og har ud over ansvaret for politiets ansvar for bl.a. særlige indsatsområder såsom narkotikabekæmpelse, anti-terror m.v. I relation til politiet findes en række integrerede enheder, som er en del af selve afdelingen. De væsentligste fremgår af nedenstående figur.



Figur 4.8
 Organiseringen af the Crime Reduction and Community Safety group

De nationale særorganer og de integrerede enheders aktiviteter kan overordnet opdeles i to hovedkategorier, dels organer til sikring af tilsyn og kvalitetsfremme, dels egentlige specialorganer. I det følgende gennemgås et udvalg af disse organer.

4.4.1 Tilsyn og kvalitetsfremme

Justitsministeriet

Justitsministeriet har, jf. afsnit 3.3, det overordnede ansvar for politiet, men har kun begrænsede muligheder for direkte at udøve tilsyn og kvalitetssikring i forhold til de 43 selvstændige politidistrikter.

The Power of Intervention

Justitsministeriet har imidlertid et væsentligt magtmiddel - *the Power of Intervention* - som giver Justitsministeriet mulighed for at udøve *de facto*-tilsyn og kvalitetssikring, primært gennem krav til lokale planer og ikke mindst i forhold til krav om løbende performance-rapportering.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) og den i forbindelse med det seneste reformprogram etablerede *Police Standards Unit* (PSU) er de væsentligste aktører i den forbindelse.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC)

HMIC er et uafhængigt inspektionsorgan, som har til opgave at gennemføre inspektioner og rapportere om politidistrikternes opgavevaretagelse. Traditionelt har rollen været at sikre, at politiet drives effektivt. HMIC rapporterer direkte til justitsministeren og fungerer generelt som faglig rådgiver i forhold til Justitsministeriet og justitsministeren.

HMIC-rapporter kan danne grundlag for direktiver til politistyrkerne

HMIC er bemyndiget til at inspicere såvel politihovedkvarterer som enkelte understationer. Inspektioner kan være specifikt rettet mod et særligt inspektionstema på tværs af og i flere politidistrikter, eller der kan være tale om at udføre inspektioner af en enkelt styrkes generelle performance. Alle inspektionsrapporter offentliggøres og er tilgængelige for offentligheden. Justitsministeren kan endvidere på baggrund af en inspektionsrapport udstikke direktiver om specifikke forbedringer eller rapporteringer fra den enkelte politistyrke.

Police Standards Unit etableret ved reformen i 2002

The Police Standards Unit (PSU)

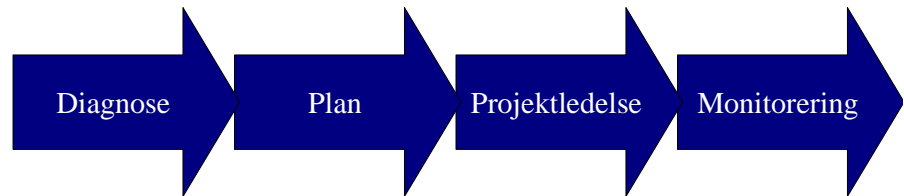
PSU blev etableret som et centralt led i den seneste politireform. Enhedens overordnede rolle er at bidrage til at forbedre politiets styringsmæssige og operative performance. Enheden varetager monitoreringsvirksomhed af såvel politihovedkvarterer som understationer og yder på baggrund af konstaterede svagheder inden for en styrke målrettet rådgivning og opfølgning.

Rådgivning på baggrund af performancemåling

PSU opsamler løbende data om de enkelte politidistrikters performance. Det sker dels gennem opsamling af kvantitative performancedata direkte fra

politidistrikterne⁸, dels gennem evalueringer foretaget af HMIC. Politidistrikter, der performer dårligt i forhold til lignende politidistrikter, besøges, og der opnås enighed mellem politimesteren og direktøren for PSU om, hvorvidt der skal etableres et initiativ til forbedring af forholdene.

Et konkret initiativ fra PSU er baseret på fire grundlæggende faser.



Figur 4.9
Faser i PSU-initiativer

Diagnosen udarbejdes i PSU på baggrund af data fra politidistriktet og rapporter fra HMIC samt på baggrund af besøg i politidistriktet.

Besluttes det, at der skal igangsættes et initiativ, udarbejdes en plan, hvor det bl.a. vurderes, om der skal tilføres ekstra ressourcer, yderligere bevilling til særlige initiativer eller lignende. Planen angiver i øvrigt generelt, hvordan performance søges forbedret.

PSU driver forandringsprojekter

Alle initiativer ledes af PSU og bemandes af konsulenter fra PSU samt fra den aktuelle politistyrke. I flere tilfælde er endvidere anvendt ekstern assistance fra private managementkonsulentfirmaer. Initiativer løber over perioder på et til to år, og der har siden PSU's etablering været gennemført otte større initiativer, hvoraf kun nogle få p.t. er afsluttede.

PSU's fokus er politidistrikternes performance management og generelle ledelse. Konsulentassistancen vedrører således i første omgang styringsmæssige og organisatoriske problemstillinger.

Efter afslutning af initiativet fortsætter PSU med løbende at monitorere de berørte politidistrikters performance tæt.

I tillæg til de egentlige initiativer med politidistrikter, der performer dårligt, står PSU for en række andre projekter, som har til formål at udvikle metoder og gennemføre kampagner.

Begrænsede formelle magtbeføjelser

PSU's magtbeføjelser i forhold til det lokale niveau er formelt set begrænsede. I princippet kan en politimester nægte PSU adgang og vælge ikke at følge anbefalinger fra PSU eller HMIC. Det er dog endnu ikke forekommet, og i givet fald vil justitsministeren i sidste instans kunne benytte sine interventionsbeføjelser.

⁸ For en uddybning henvises til afsnit 2.7 vedrørende reformer.

The Independent Police Complaints Commission (IPCC)

IPCC er et uafhængigt organ, som i lighed med PSU blev etableret i forbindelse med den seneste politireform (som erstatning for et tilsvarende organ - *the Police Complaints Authority* - som har eksisteret siden 1964). IPCC har overordnet ansvaret for at håndtere klager over politiets magtudøvelse og består af 18 uafhængige medlemmer, som ikke selv må have arbejdet inden for politiet. IPCC indgår i politiets undersøgelser af egne forhold og varetager herudover selvstændige undersøgelser i forbindelse med særligt alvorlige tilfælde, eksempelvis vedrørende dødsfald i politiets varetægt eller i forbindelse med politiets udøvelse af deres generelle magtbeføjelser.

4.4.2 Nationale særorganer

På nationalt plan eksisterer et antal enheder, som funktionsmæssigt kan sidestilles med en række af det danske Rigspolitis operative afdelinger. Der er dels tale om enheder, der har selvstændigt operativt ansvar, dels enheder, som udøver en slags støttefunktion til især de mindre politidistrikter. Organernes status varierer mellem direktorater, uafhængige organer m.v.

The National Crime Squad (NCS)

NCS er et nationalt kriminalpoliti, der fungerer operativt på landsplan. Enheden er en sammenlægning af tidligere seks regionale kriminalefterforskningsenheder til én national enhed. NCS' fokusområder er organiseret, national og international kriminalitet, herunder narkotikahandel, illegal menneskesmugning, kidnapninger, afpresning og anden økonomisk kriminalitet.

Selvstændig efterforskning i større sager

NSC har eget operativt politipersonale og driver selvstændig efterforskning i sager, der går på tværs af de 43 politidistrikter. Som oftest sker dette imidlertid i tæt samarbejde med de lokale politidistrikter. Til forskel fra eksempelvis NEC's rolle i Danmark ligger efterforskningsansvaret i sager, som involverer NSC, hos NSC og ikke i de lokale politidistrikter.

National Criminal Intelligence Service (NCIS)

NCIS varetager kriminalefterretning på nationalt plan og koordinerer det internationale efterretningsarbejde i forhold til Europol og Interpol. Aktiviteterne består dels i udarbejdelse af trusselsvurderinger, dels i operationel efterretning i forhold til særligt højtprofilerede kriminelle organisationer og personer. NCIS' specialister koordinerer indsatsen i sager, der går på tværs af politidistrikterne, og yder direkte rådgivning til de enkelte politidistrikter, ligesom de stiller væsentlig efterretningsviden og metodeapparater til rådighed for de lokale efterforskningsenheder.

Hvad angår NCS og NCIS er det besluttet at sammenlægge disse med en række øvrige organer uden for politivæsenet, herunder en del af toldvæsenet og immigrationsmyndighederne. Sammenlægningen resulterer i oprettelsen af en enkelt enhed, som kommer til at gå under betegnelsen *Serious & Organised Crime Agency (SOCA)*, og som nok bedst kan sidestilles med det amerikanske FBI.

CENTREX***Central Police Training and Development Agency (CPTDA)***

CPTDA, også kendt som CENTREX, er politiets centrale uddannelsesinstitution. Enheden står dels for grunduddannelsen af politiet og har i tillæg hertil en række funktioner i forhold til forskning og videreuddannelse. Udover uddannelse af personale inden for det engelske politi udbyder CENTREX kurser for højerestående politifolk fra det meste af verden.

I forbindelse med den seneste reform er der i forbindelse med CENTREX etableret et såkaldt *National Centre for Policing Excellence* (NCPE). Centrets opgave er kort fortalt at udvikle 'best practice'-metode i forhold til udførelsen af politiopgaver og at formidle disse til de lokale politidistrikter og gennem de forskellige uddannelsesprogrammer på CENTREX.

The Forensic Science Service (FSS)

FSS fungerer som et nationalt kriminalteknisk laboratorium. FSS stiller sine ydelser til rådighed for såvel efterforskning, anklage som forsvar og driver herudover kommerciel virksomhed i forhold til øvrige offentlige og private aktører i såvel UK som uden for landet. Enheden yder primært assistance til de mindre politidistrikter, idet der i de fleste større politidistrikter er etableret selvstændige kriminaltekniske laboratorier.

The Police Information Technology Organisation (PITO)

PITO stiller informationsteknologi til rådighed for politiet og retsvæsenets øvrige aktører. Enheden står for driften af enkelte nationale systemer, eksempelvis et nationalt kriminalregister, og for etablering af rammeaftaler, som de lokale politidistrikter kan benytte i forbindelse med indkøb af udstyr. Indkøb er de enkelte politikredses eget ansvar, hvorfor PITO's rolle i højere grad har en rådgivende og standardsættende rolle end en rolle som egentlig indkøbsfunktion.

4.5 Det lokale niveau

Som nævnt indledningsvis er England og Wales inddelt i 43 politidistrikter med hver sin politibestyrelse og hver sin politimester. Politibestyrelsens rolle er gennemgået under afsnit 2.2 og vedrører den overordnede styring og prioritering inden for politidistriktet, mens politimesteren har det operationelle ansvar samt ansvaret for udmøntning af centrale og lokale bevillinger i forbindelse med realiseringen af den lokale handlingsplan for distriktet.

Organisering

De 43 politidistrikter varierer meget, såvel i forhold til befolkningsunderlag og geografi som i forhold til antallet af ansatte. Samtidig har den lokale politimester det suveræne ansvar for indretningen af det enkelte politidistrikt.

Meget store variationer mellem de enkelte politistyrker

Det kan derfor være vanskeligt at give en generel karakteristik af den interne organisering.

Fælles for organiseringen i distrikterne er, at de alle har et hovedkvarter (*Force Headquarters*), hvor politimesteren og en række specialfunktioner er placeret. Herudover er politidistrikterne inddelt i et varierende antal operative understationer, kaldet *Basic Command Units* (BCUs).

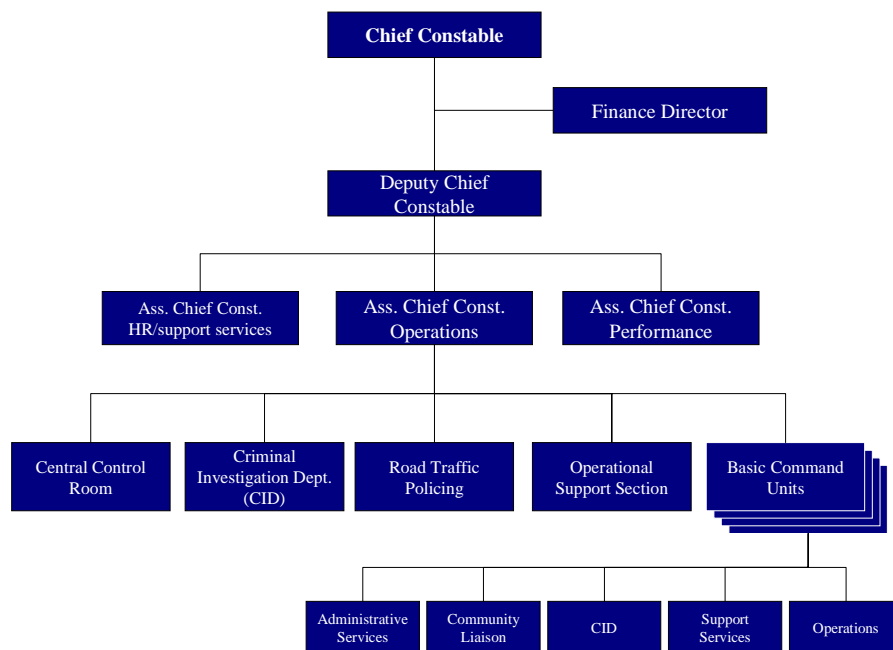
For hvert BCU eksisterer et BCU-hovedkvarter samt inden for den geografiske udstrækning af et BCU yderligere et antal understationer. I de helt store kredse er indskudt yderligere inddeling af understationerne i nærpolitistationer.

Politimesteren bestemmer suverænt den interne organisering af distriktet

Politimesteren kan i princippet organisere den interne struktur for så vidt angår opdelingen i BCUs samt i forhold til placeringen af opgaver. Der vil typisk være såvel en række fællesfunktioner placeret i hovedkvarteret som egentlige operationelle enheder.

Overordnet kan det siges, at et hovedkvarter fungerer som en slags lokalt rigspoliti for de enkelte politidistrikter. Afhængigt af distriktets størrelse vil en række af hovedkvarterets funktioner være udlagt til de enkelte BSUs.

Organiseringen af et hovedkvarters varierer således meget fra distrikt til distrikt, men en række af de typiske funktioner er forsøgt illustreret i nedenstående figur.



Figur 4.10
Eksempel på en mulig
organisering af et politidistrikt

Ledelse

Politidistriktet ledes af politimesteren, som har ansvaret for alle overordnede strategiske og prioriteringsmæssige beslutninger og varetager relationerne til politibestyrelsen.

Som civilt ansat er ofte tilknyttet en *Finance Director*, som har ansvaret for økonomistyringen inden for styrken. I ledelsen indgår endvidere en vicepolitimester, som har det overordnede ansvar for driften af politidistriktet, herunder for hele det underliggende operative apparat, administration og performanceoptimering.

Med reference til vicepolitimesteren vil der typisk være et antal *Assistant Chief Constables*, som har ansvaret for henholdsvis de administrative funktioner, performanceoptimering og sidst, men ikke mindst, for den daglige operative drift, herunder specialistfunktionerne og det varierende antal Basic Command Units.

Hvert af distriktets Basic Command Units ledes af en *Chief Superintendent*, hvilket nok bedst kan sidestilles med en dansk chefpolitiinspektør.

Operations

Operations, som ledes af en af distriktets *Assistant Chief Constables*, er hovedenheden i politistyrken. Operations består af en række specialenheder samt de underliggende BCUs.

Fælles støttefunktioner

Central Control Room er et fælles beredskabscenter, der tager sig af alle indkomne anmeldelser og nødopkald for distriktet.

CID står bl.a. for kriminalefterretning, efterforskning, kriminalteknik samt en lang række andre opgaver i relation til forebyggelse og efterforskning. *CID* yder assistance til BCU, i det omfang disse efterspørger det, men fører også selvstændig efterforskningsvirksomhed i sager, der går på tværs af BCUs. Som en del af *CID* er endvidere typisk tilknyttet en 'Special Branch', som håndterer kontra-spionage og terrorisme.

Road Traffic Police er en færdselspolitiafdeling, som typisk opererer inden for hele distriktet, idet BSUs ikke sædvanligvis har egne færdselsafdelinger.

Operational Support har en række fælles supportfunktioner inden for hele distriktet, eksempelvis i form af ridende politi, helikopterservice, hundepatruljer, særligt bevæbnede enheder og indsatsstyrker.

Administrative Services tager sig af administrative opgaver i forhold til udstedelse af bevillinger - eksempelvis til værtshusdrift og våbentilladelser. Har derudover en væsentlig rolle i forhold til at forberede sager for anklagemyndigheden, som ikke er placeret hos politiet, men som henhører under Rigsadvokaten

Øvrige funktioner

HR og Support Services varetager distriktets interne administration, herunder bl.a. typisk ansvaret for uddannelse, arbejdsmiljø, ansættelser, it, økonomi, bygninger, kontrakter, informationsarbejde m.v.

Performanceenheden har ansvaret for løbende at optimere performance og rapportere nøgletal til Justitsministeriet samt indgå i samarbejde med HMIC i forhold til disses inspektioner.

Økonomistyring**Høj grad af decentral styring**

Økonomistyringen inden for politiet i England og Wales foregår i alt overvejende grad decentralt. Således disponeres kun 6% af det samlede forbrug inden for politiet centralt.

Politimesteren får af politibestyrelsen allokert en årlig bevilling, som dels er sammensat af det centralt bevilgede budget, dels består af de gennem lokale skatter rejste midler.

Delegering til Basic Command Units

Politimesteren kan endvidere selv vælge, i hvor høj han ønsker at delegere yderligere budget- og økonomistyringsansvar til BCU-niveau. I praksis har hovedparten af enhederne på BCU-niveauet selvstændigt økonomistyringsansvar.

Væsentlige opgaver som eksempelvis indkøb, lønudbetaling, lønforhandling m.v. håndteres således decentralt, enten på distriktsniveau eller helt ned på BCU-niveau. Ansættelser foregår på distriktsniveau.

Samarbejde med lokalsamfundet

Med udgangspunkt i *the Tripartite Structure* og dermed den formelt set fremtrædende rolle for lokalsamfundene i forhold til det engelske politi er også det lokale engagement mere udbredt end i de skandinaviske lande.

Omfattende lokale partnerskaber

Lokale partnerskaber mellem politiet og private personer og organisationer er således meget almindelige og ses som en væsentlig forudsætning for et velfungerende politi. Der opereres i den forbindelse med begrebet *the Police Family*, som er et udtryk for den samlede mængde af aktører, der i samarbejde med politiet arbejder for at sikre tryghed i lokalsamfundet.

'The Police Family'

Politifamilien omfatter bl.a. initiativer som *Neighbourhood Watch*, *Community Support Officers* og *Local Authority Wardens* i tillæg til en lang række af frivillige organisationer, som engagerer sig i at skabe tryggere lokalsamfund, særligt på gadeplan. Herudover er der stort fokus på at skabe et tættere samarbejde med eksempelvis private vagtselskaber, parkbetjente og lignende.

Som et led i det seneste reformarbejde er der indarbejdet mulighed for, at det lokale politi kan akkreditere de private og frivillige organisationers ar-

bejde. Det væsentligste initiativ relaterer sig til *the Community Support Officers* (CSOs).

Community Support Officers

Muligheden for, at de lokale politibestyrrelser kan ansætte CSOs blev etableret med *the Police Reform Act 2000*. CSOs er civile, som gennem ansættelse i politiet og under politiets ledelse udøver 'lettere' politiopgaver i lokalsamfundet. Eksempler på opgaver, hvor det vurderes, at en fuld politiuddannelse ikke er nødvendig, og som tænkes udført af CSOs, omfatter bl.a. gadepatruljer, eskorteopgaver, færdselsopgaver m.v.

Øgede beføjelser efter reformen

CSOs er uniformerede og har med politireformen fået mulighed for at udøve begrænsede politimæssige beføjelser såsom kortvarig tilbageholdelse af personer og køretøjer, bøudeudstedelser m.v. CSOs gennemgår i forbindelse med deres ansættelse en ca. fire uger lang uddannelse, hvilket muliggør meget hurtig opskalering af antallet af uniformeret personel og tilstedeværelse i gadebilledet. Det vurderes, at antallet af CSOs i løbet af 2004 vil nå ca. 4.000.

Ulønnede frivillige politifolk

I England og Wales findes i tillæg til de almindeligt ansatte i politiet de såkaldte 'Special Constables'. Special Constables er frivillige politifolk, som uden løn udfører almindelige politiopgaver såsom patruljer i lokalområdet. De frivillige politifolk har i lighed med CSOs en række af de samme magtbeføjelser som almindelige politifolk.

4.6 Personalemæssige forhold

Topledere⁹

I England og Wales er antallet af politidistrikter og dermed antallet af politimestre fastsat af Parlamentet gennem lovgivningen. Der er således i alt 43 politimestre, hvoraf fem p.t. er kvinder.

Ansættelse og suspension af politimestre

Politimestrene ansættes af den enkelte politibestyrrelse efter godkendelse af justitsministeren. På samme måde kan afskedigelse af politimestre formelt set foretages af den enkelte politibestyrrelse efter godkendelse af justitsministeren. Afskedigelse af politimestrene er ligesom i de skandinaviske lande i praksis meget vanskelig.

Politimestrene rekrutteres i praksis altid blandt de 43 vicepolitimestre på baggrund af åbne opslag. Rekrutteringsmassen er således relativt begrænset.

Ved alle ansættelser af politidistrikternes topledere, dvs. politimestre, vicepolitimestre og *Assistant Chief Constables*, udarbejdes en anbefaling fra *the Senior Appointments Panel*, som bl.a. har repræsentation af HMIC, Justitsministeriet og *the Association of Chief Police Officers*. Der er p.t. i alt ca. 230 topledere i politiet i England og Wales.

⁹ I London kaldes Chief Officers for Commissioners of Police.

Ingen formelle krav til uddannelse

Der er ingen formelle krav til en politimesters eller øvrige topledere uddannelse. I praksis er de alle rekrutteret internt i politiet, og har alle gennemgået traditionelle karriereforløb inden for politiet. For at blive fremmet til topleder er det imidlertid et krav, at man har bestået diverse test på *the National Assessment Centre*, hvor en række generelle ledelsesmæssige og kommunikative kompetencer testes. I tillæg til det politimæssige karriereforløb har en lang række topledere universitetsgrader, eksempelvis i jura.

Fokus på business planning, people management og performance management

For at fremme topledernes kvalifikationer er der som et led i reformprogrammet dels etableret en *Careers Advisory Service*, dels etableret et *Senior Leadership Development Programme*. Fokus herfor er generiske ledelseskompetencer som eksempelvis *Business Planning*, *People Management* og *Performance Management*.

Karriere og udvikling

Ved ansættelsen skal alle politiansatte aflægge et løfte til den engelske dronning. Dette betragtes som et udtryk for, at ansatte inden for politiet ganske vist i det daglige refererer til den lokale politibestyrelse, men at de skal agere på vegne af kronen og i henhold til loven og almindelige menneskerettigheder. Der er på sin vis i teorien tale, om at den enkelte politimand holder et embede, der giver ham ret til lovlig magtudøvelse, snarere end der er tale om en egentlig ansættelse.

Figur 4.11
Politoløftet

"I....of.....do solemnly and sincerely declare and affirm that I will well and truly serve the Queen in the office of constable, with fairness, integrity, diligence and impartiality, upholding fundamental human rights and according equal respect to all people; and that I will, to the best of my power, cause the peace to be kept and preserved and prevent all offences against people and property; and that while I continue to hold the said office I will, to the best of my skill and knowledge, discharge all the duties thereof faithfully according to law."

Kilde: Home Office 2004.

Lokal rekruttering og uddannelse

Rekrutteringen og uddannelsen af nye politifolk foregår decentralt i de enkelte politidistrikter. Den lokale uddannelse suppleres med diverse ophold på et af CENTREX's lokale uddannelsessteder, hvor de nye politifolk modtager grundlæggende undervisning i polititeknik og jura. Som et led i politireformen har Justitsministeriet initieret et *Initial Police Learning and Development Programme*, hvis primære formål er at sikre ensartede standarder i uddannelsen samt skabe mere sammenhængende karriereforløb for den enkelte politimand.

Som i de skandinaviske politistyrker eksisterer et relativt fasttømret hierarki i det engelske politi. Således vil alle i ledende politistillinger inden for politiet have gået den slagne vej op gennem systemet. For at opnå forfremmelser på de lavere niveauer skal politifolkene tage forskellige eksaminer.

Løn og ansættelsesvilkår**Stærke politiforbund**

Ansatte inden for politiet betragtes som relativt vellønnede i sammenligning med øvrige offentligt ansatte i England og Wales. Dette tilskrives dels arbejdets farlige natur, dels det faktum, at politifolk ikke lovligt kan gå i strejke. Hertil kommer naturligvis, at de engelske politiforbund ligesom i de skandinaviske lande er meget magtfulde.

Aflønning sker på baggrund af nationale overenskomster indgået mellem Justitsministeriet og de forskellige politiforbund. Lønnen er baseret på charging og anciennitet. Lønnen for topledere er herudover dels baseret på politidistriktets størrelse, dels på politidistriktets performance. På samme måde er der for lederne af BCUs implementeret bonussystemer, der relaterer sig til den enkelte enheds performance.

Hvad angår det civilt ansatte personale forhandles løn og ansættelsesvilkår decentralt i det enkelte politidistrikt.

Civilt ansatte

Andelen af civilt ansat personale, hvorved forstås ikke-politiuddannet personale, er højere i England og Wales end i de skandinaviske lande. Af samtlige ansatte inden for politiet er ca. en tredjedel civilt ansatte. Tendensen i retning af at udnytte kompetencer fra det civile er opadgående.

Øget brug af civilt ansat personale

Således ansættes civile dels i forhold til den interne administration og ledelse af politidistrikterne, dels i forhold til at varetage specialiseret efterforskning. Eksempelvis benyttes revisorer og it-folk i vid udstrækning i forhold til specialiseret efterforskning i henholdsvis økonomisk og it-relateret kriminalitet.

Som nævnt er der endvidere en tendens til at lade ikke-politiuddannet personale varetage en række af de 'lettere' politimæssige opgaver. Således er der store forventninger til, at anvendelsen af ikke-politiuddannede *Community Support Officers* i stadig stigende grad vil kunne aflaste politiet i forhold til patruljerings-, færdsels- og eskortemæssige opgaver.

Civilt ansatte overtager lettere politiopgaver

Anvendelsen af civilt uddannet personale ses som en væsentlig fordel i Justitsministeriet. Således har man endog etableret særlige bevillinger, som gives til BCUs med henblik på at ansætte civilt personale til specialiserede stillinger. Herudover er der med Police Reform Act 2002 givet mulighed for, at en række af de funktioner, der tidligere alene kunne udføres af politiuddannede, nu kan udføres af personer med en anden uddannelsesmæssig baggrund. Forventningerne er, at det civile personale vil udgøre op mod halvdelen af alle ansatte i politiet inden for en overskuelig fremtid.

Figur 4.12
Anvendelse af civilt personale

Anvendelsen af civilt personale til udførelse af politimæssige opgaver tilskyndes med CSO-ordningen. Ikke desto mindre anerkendes en række uhensigtsmæssigheder forbundet med deres anvendelse. Dels kan civile lovligt strejke, dels kan de ikke beordres til at trække i kampuniform i forbindelse med større optøjer på samme måde, som tilfældet er med almindelige politifolk. Endelig har de lettere politiopgaver hidtil til en vis udstrækning været varetaget af mindre 'kampklare' politifolk. Politiet bliver derfor med anvendelsen af CSOs mindre egnet til at absorbere politifolk i 'rummelige' eller fleksagtige stillinger.

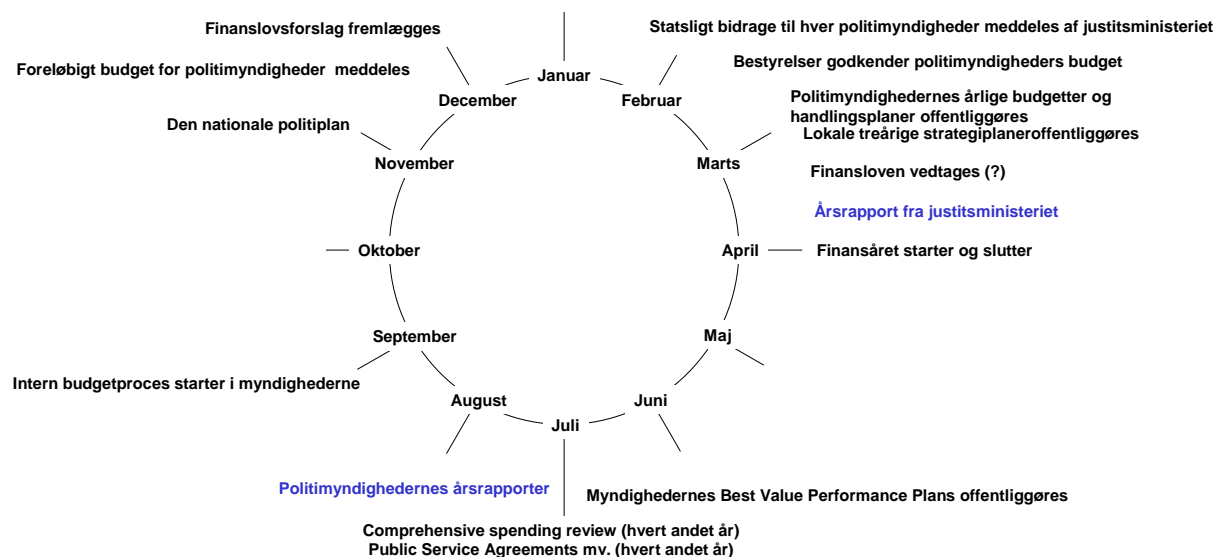
4.7 Budget- og planlægningsprocessen

Budget- og planlægningsprocessen i England/Wales er på visse punkter mere kompliceret end i Sverige og Norge, hvilket formentlig til dels afspejler, at politiet i England/Wales er så meget større end i de nævnte lande.

Det er særligt kendetegnende for processen, at et flerårigt perspektiv er søgt styrket både vedrørende bevillinger og mål og resultater. Yderligere kan bemærkes, at der på nationalt niveau arbejdes systematisk med mål og målinger på outcome-niveau og med at skabe sammenhæng mellem output og outcomes i processen.

Nedenfor er vist budget- og planlægningscyklussen. Det bemærkes, at finansåret starter den 1. april og slutter den 31. marts i modsætning til de skandinaviske lande, hvor finansåret følger kalenderåret.

Figur 4.13
Budget- og planlægningsprocessen i England/Wales



Comprehensive Spending Reviews

Driftsrammerne (*the Departmental Expenditure Limit*) for engelske ministerier udmeldes for en treårig periode i de såkaldte *Comprehensive Spending Reviews*, som offentliggøres hvert andet år. Disse dokumenter indeholder tre elementer:

- For det første fastsættes regeringens overordnede administrationspolitiske målsætninger. I den forbindelse anvendes *the Comprehensive Spending Review* til at lancere overordnede justeringer eller tilføjelser til planlægnings- og rapporteringsprocedurer.
- For det andet fastsættes de overordnede mål, som indgår i de enkelte ministeriers *Public Service Agreements*.
- For det tredje udmeldes treårige budgetter opdelt på forskellige udgiftsrammer.

The Comprehensive Spending Reviews offentliggøres primo juli året før starten af den periode, de dækker.

Public Service Agreement m.v.

Samtidig med *the Comprehensive Spending Reviews* offentliggøres for hvert ministerium *Public Service Agreements*, som dækker samme periode. I disse kortfattede aftaler fastsættes, hvad ministeriet på et overordnet niveau skal opnå af samfundsmæssige effekter i perioden. Eksempler på mål i aftalen for *Justitsministeriet* for perioden 2005-2008 er vist i nedenstående boks.

Figur 4.14
Eksempel på mål i en
Public Service
Agreement

<p>HOME OFFICE</p> <p>AIM Build a safe, just and tolerant society.</p> <p>OBJECTIVES AND PERFORMANCE TARGETS</p> <p>Objective I: People are and feel more secure in their homes and daily lives.</p> <p>1 <i>Reduce crime by 15%, and further in high crime areas, by 2007-08. Target contributing to the Criminal Justice System PSA.</i></p> <p>2 <i>Reassure the public, reducing the fear of crime and anti-social behavior, and building confidence in the Criminal Justice System without compromising fairness. Target contributing to the Criminal Justice System PSA.</i></p> <p>Objective II: More offenders are caught, punished and stop offending, and victims are better supported.</p> <p>3 <i>Improve the delivery of justice by increasing the number of crimes for which an offender is brought to justice to 1.25 million by 2007-08. Target contributing to the Criminal Justice System PSA.</i></p> <p>[...]</p>
--

Kilde: Public Service Agreements 2005 - 2008, Home Office.

Disse aftaler uddybes i *Service Delivery Agreements*, hvor det fastsættes, hvordan de overordnede mål i *Public Service Agreements* vil blive opnået. Der søges med dette dokument at bygge bro mellem outcomes og output. Yderligere offentliggøres tekniske noter, som forklarer, hvordan målopfølgelse i forhold til *the Public Service Agreement* skal måles og rapporteres.

The National Policing Plan m.v.

Styrket mål- og ramme- styring efter reformen

Siden *the Police Reform Act* fra 2002 har justitsministeren ved lov været forpligtet til årligt at udarbejde en *National Policing Plan*. Planen forelægges Parlamentet og indeholder regeringens prioriteringer for politiet i et treårigt perspektiv. Planen kan ses som en udmøntning af *the Public Service Agreement*, men er på visse punkter bredere end de målsætninger, der indgår i aftalen. Planen fastsætter strategiske prioriteter for perioden og *justitsministerens* mål for politibestyrelserne. Den første plan, som dækkede perioden 2003-06, blev fremlagt i 2002. Planen offentliggøres hvert år i november.

Nationale planer

Bestyrelserne for hvert politidistrikt skal hvert år offentliggøre en treårig strategiplan for distriktet. Planen skal udpege den retning, distriktet skal udvikle sig i de kommende år, samt fokusområder. Målene i *the National Policing Plan* skal indarbejdes i politibestyrelsernes planer.

Endvidere skal bestyrelserne årligt udarbejde *Local Policing Plans*, som udmønter *the National Policing Plan* og den lokale treårige strategiplan for det kommende finansår.

Lokale planer

I tillæg hertil skal hver politibestyrelse, jf. *the Local Government Act*, ligesom andre lokale offentlige myndigheder årligt fremlægge en *Best Value Performance Plan*, som fastsætter, hvilke områder myndigheden vil evaluere i det kommende år med henblik på fremme af kvalitet og effektivitet. Skønt nogle politibestyrer vælger at integrere denne plan i den årlige handlingsplan eller den rullende treårige strategiplan, er *the Best Value Performance Plan* ikke som udgangspunkt integreret i styringssystemet.

Årlig finansiering

Der skelnes i de årlige engelske finanslove skarpt mellem på den ene side overførsler m.v. og på den anden side driftsrammer. Angående politiets finansiering er alene driftsrammerne af betydning. Hvert andet år udmeldes treårige rammer i *the Comprehensive Spending Reviews*. De treårige driftsrammer justeres årligt i finansloven, idet det er i dette dokument, at årets bevilling gives. Om finansloven kan i øvrigt bemærkes, at den ud over en redegørelse for regeringens generelle prioriteringer for den offentlige sektor ikke fastsætter mål- eller resultatkrav.

Justitsministeriet modtager således en årlig udmøntning af den treårige budgetplan, hvorfra ministeriet finansierer politiet og retsområdet i øvrigt. Ministeriet modtager to bevillinger. En for løbende drift og en for investeringer. Der er ikke overførselsadgang mellem de to bevillinger. Bevillingerne er ikke i det offentliggjorte årlige budget opdelt på anvendelser og formål,

dog følger en fordeling af *the Comprehensive Spending Review*. Der vil imidlertid være en dialog mellem Finansministeriet og *Justitsministeriet* om den årlige fordeling.

De nationale politimyndigheder modtager således en bevilling, som fastsættes i dialog mellem *Justitsministeriet* og Finansministeriet.

Angående de lokale politimyndigheder er der tre finansieringskilder.

For det første får alle enheder en bevilling af staten. Fordelingen mellem de decentrale politimyndigheder finder sted efter den såkaldte *police funding formula*, som er en formel, der bl.a. er baseret på demografi. Bevillingerne meddeles foreløbigt til politikredsene medio november og meddeles endeligt primo februar forud for finansårets begyndelse den 1. april. Forud for den endelige tildeling kan der være udvekslinger mellem de enkelte kredse og *Justitsministeriet* om de parametre, som ligger til grund for fordelingen. Udvekslingerne, som overvejende er skriftlige, vil i reglen vedrøre de tekniske forudsætninger og ikke egentlige politiske budgetforhandlinger.

Lokalt rejste midler

For det andet kan de decentrale politimyndigheder modtage finansiering fra lokale myndigheder. Således har bestyrelserne for myndighederne kompetence til at fastsætte en andel (*precept*) af *the Council Tax*, som skal gå til finansieringen af politidistriktet. Bestyrelserne har således reelt en slags skatteudskrivningskompetence. Skatterne varierer betydeligt mellem de enkelte politidistrikter. Skatten meldes ud i de enkelte politidistrikters budgetter.

Puljer fra centralt hold

For det tredje opereres med forskellige puljer, som politidistrikterne kan ansøge. Disse puljer vedrører typisk formål tæt på regeringens prioriteter, og deres andel af finansieringen er steget de senere år.

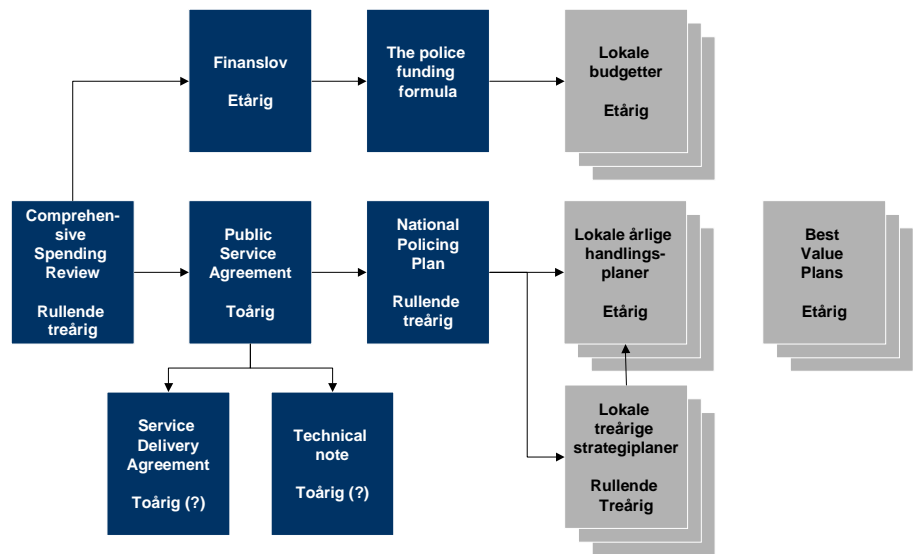
Yderligere kan myndighederne modtage bidrag fra andre lokale myndigheder og foreninger m.v. til specifikke formål. I nogle områder er der på den baggrund oprettet særlige enheder finansieret af sådanne bidrag. Endvidere er der mulighed for at opkræve brugerbetaling, eksempelvis i forbindelse med løsning af politiopgaver i forbindelse med sportsbegivenheder.

I 2003 var de decentrale politimyndigheders samlede indtægter på 10.170 mio.GBP. 62,2% af disse kom fra forskellige tilskud fra *Justitsministeriet*, 8% kom fra en centralt fastsat andel af en erhvervsbeskatning, 20% kom fra lokale skatter, og 10% var egengenereret.¹⁰

Myndighederne har inden for visse afgrænsninger adgang til at optage lån og kan overføre uforbrugte midler fra et finansår til et andet. Bestyrelserne fastsætter budgettet for hvert politidistrikt. De lokale budgetter offentliggøres typisk i marts.

¹⁰ Hale, Rita & Anna Capaldi, *Councilors' Guide to Local Government Finance*, CIPFA 2004.

Sammenhængen mellem de forskellige budget- og planlægningsdokumenter er illustreret i nedenstående figur.



Figur 4.15
Sammenhængen i budget- og planlægningsdokumenter i England/Wales

Rapportering

Rapporteringen på målopfyldelse er i et vist omfang integreret i planlægningsdokumenterne:

- Målopfyldelse i forhold til *the National Policing Plan* for et givet år finder sted i det efterfølgende års plan
- Rapporteringen på de treårige strategiplaner for politidistrikterne og de etårige handlingsplaner finder sted i distrikternes årsrapporter
- Yderligere aflægges der selvstændig rapport på aktiviteter gennemført i regi af *Best Value Plans*.

Endelig rapporteres der på resultatopnåelse gennem *the Policing Performance Assessment Framework*, som er et performanceovervågningssystem, der sigter på at måle hver politikreds i henseende til seks fokusområder. For en uddybning henvises til afsnit 2.8.

4.8 Reformen

Reformprocessen ændrer ikke ved distriktsstruktur

Politiet i England og Wales har gennem de senere år gennemgået en omfattende reformproces. Reformprocessen har i modsætning til reformerne i Sverige og Norge ikke fokuseret på den strukturelle inddeling af landet i større og mere bæredygtige politikredse, men derimod på optimering af opgavevaretagelsen inden for den eksisterende struktur.

Distriktsstrukturen uændret siden 1964

Politiets nuværende geografiske struktur og inddeling i politidistrikter har eksisteret siden 1964, hvor antallet af distrikter blev reduceret fra 122 til de nuværende 43. Siden har udviklingen i politiet været centreret om to mile-

pæle. Den første milepæl var i 1993-1994, hvor politiet blev omorganiseret på en måde, der understøttede politimestrenes lovfæstede operationelle frihed, og den anden var ved den igangværende reformproces.

Policing a New Century - A Blueprint for Reform

Den igangværende reformproces blev iværksat på baggrund af en udredning fra Justitsministeriet i 2001 - *Policing a New Century: A Blueprint for Reform*. Udgangspunktet for reformen er et ønske om at indrette politiet i England og Wales på en måde, der i højere grad sætter politiet i stand til at imødekomme de samfundsmæssige krav og udfordringer. Redegørelsen fremhæver således en række væsentlige faktorer, der nødvendiggør reformering af politiet:

- Behov for reducere kriminalitetsrater
- Behov for at skabe større tryghed i befolkningen
- Behov for at skabe større tillid til og tilfredshed med politiet
- Behov for bedre og mere ensartet performance i politiet
- Behov for målrettet indsats mod særlige kriminalitetstyper
- Behov for mere effektiv opgaveløsning.

Police Reform Act 2002

Figur 4.16
Prologen til Police Reform Act 2002

Redegørelsen blev udmøntet i *the Police Reform Act 2002*, hvis prolog opsummerer indholdet af reformen:

"An Act to make new provision about the supervision, administration, functions and conduct of police forces, police officers and other persons serving with, or carrying out functions in relation to, the police; to amend police powers and to provide for the exercise of police powers by persons who are not police officers; to amend the law relating to anti-social behaviour orders; to amend the law relating to sex offender orders; and for connected purposes."

Kilde: Police Reform Act 2002.

Reformens hovedelementer

Reformen har til hensigt at etablere et setup, der imødekommer ovennævnte krav. I den forbindelse er reformen udmøntet i diverse initiativer, der samlet kan opsummeres i følgende fem formål (KPMG's egen kategorisering):

- 1) Sikring af strategi, prioriteringer og målopfølgning
- 2) Etablering af et apparat til fremme af ensartede standarder for og i politiet
- 3) Bedre udnyttelse af en stigende ressourceanvendelse (stigende bevillinger og antal ansatte), gennem uddannelse, omfordeling af opgaver m.v.
- 4) Bedre understøttelse af politiarbejdet gennem udnyttelse af forskning, udstyr og it
- 5) Bedre samarbejde mellem politiet og lokalsamfundet.

Strategi, prioriteringer og målopfyldelse

Som et væsentligt element i reformen er etableret et planlægnings- og opfølgingsapparat, som har til hensigt at sikre, at Parlamentets og de lokale politibestyrelses prioriteringer udmøntes i politiets operationelle arbejde.

National Policing Plan

Apparatet består først og fremmest i krav til udarbejdelse af såvel nationale og lokale handlingsplaner som rapporter på både kort og lang sigt. For en uddybning henvises til afsnit 3.7 vedrørende budget- og planlægningsprocessen for politiet i England og Wales.

Fremme af standarder i politiarbejdet**Store variationer i performance**

Uensartede niveauer for performance i de forskellige politidistrikter fremhæves som et væsentligt problem i politiet i England og Wales. Eksempelvis fremgår det af HMIC's årsrapport for 2000-2001, at opklaringsprocenterne for indbrud varierer mellem 43,5 og 7,9 og for røveri mellem 50,8 og 14,4 i 2000-2001 for de 43 politidistrikter.

PSU og NCPE

For at imødekomme dette problem er der med reformen etableret de to organer - *The Police Standards Unit* og *The National Centre for Policing Excellence*. Målet for de to enheder er, at best practice for metoder og tilgangsvinkler vil blive udbredt og fæste rod i alle politidistrikterne i England og Wales, dels gennem information, dels gennem aktiv vejledning.

HMIC-inspektioner

I samme forbindelse er tilsyns- og inspektionsaktiviteterne, som primært udføres af *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*, blevet intensiveret og målrettet. HMIC har udviklet et nyt approach, som dels omfatter muligheden for at inspicere ned på Basic Command Unit-niveau, og som i højere grad er baseret på tematiske inspektioner.

Bedre ressourceudnyttelse

I reformarbejdet er det tillagt stor vægt, at det stigende antal ansatte inden for politiet også resulterer i større grad af resultatopnåelse. I den forbindelse er der sat fokus på uddannelse og træning. Igen har formålet været at sikre ensartede høje standarder, både for så vidt angår den grundlæggende uddannelse og for den daglige opgavevaretagelse.

Øget brug af civil personale

Et væsentligt element i den sammenhæng har været den øgede brug af civilt ansatte. Herved er det tanken, at de politiuddannede frigøres til at løse opgaver, som vitterligt kræver en politimæssig baggrund, samtidig med at ikke-direkte politimæssige opgaver løses af personale med bedre forudsætningsfor at løse opgaven. Eksempler herpå er administrative og styringsmæssige funktioner, hvor der i højere grad søges anvendt civilt personale.

Forskning, udstyr og it**National strategi for metode og teknikutvikling**

Med reformen er der etableret særlige bevillinger til fremme af teknologiuudnyttelsen i politiet. Dels er særlige systemer som dna-databaser og automatiserede fingeraftrykssystemer blevet støttet, dels er der sat

fokus på at forbedre de kommunikationsmæssige forhold, bl.a. gennem implementering af nyt radioudstyr.

Endelig er der med reformen etableret en *Science and Technology Strategy Group* med direkte reference til justitsministeren. Gruppens opgave er at udvikle og drive en fælles national strategi for anvendelsen af forskning og teknologi til fremme af standarderne i politiarbejdet.

Bedre samarbejde mellem politiet og lokalsamfundet

Et af de absolut væsentligste elementer i reformen har været involveringen af lokalsamfundet i det politimæssige arbejde. Vi har i den sammenhæng tidligere omtalt samarbejdsrelationerne mellem politiet og private og velgørende organisationer samt ikke mindst etableringen af de såkaldte *Community Support Officers*.

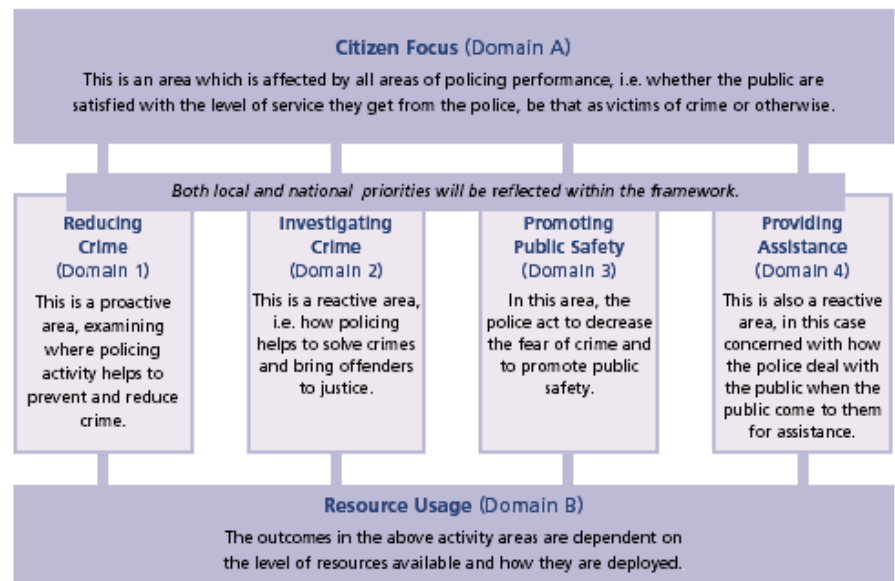
The Policing Performance Assessment Framework (PPAF)

Som nævnt har man i politiet i England og Wales som et led i politireformen etableret en model til måling og sammenligning af performance mellem de 43 politidistrikter. Måling og sammenligning af performance i de 43 politidistrikter betragtes som et af de væsentligste elementer i reformen, hvorfor modellen kort vil blive uddybet i det følgende.

Modellen hedder *the Policing Performance Assessment Framework (PPAF)* og er udviklet i et samarbejde mellem Justitsministeriet, HMIC og politidistrikternes organisationer *the Association of Chief Police Officers* og *the Association of Police Authorities*. Modellen er endnu under udvikling i henseende til indsamling af data, men der er allerede offentliggjort sammenlignende målinger to finansår i træk.

Seks selvstændige målområder

PPAF tager udgangspunkt i, at måling af performance skal baseres på en holistisk tilgang. I modellen er således opstillet seks selvstændige målområder, som politidistrikterne løbende måles på. Områderne fremgår af nedenstående figur.



Figur 4.17
 Områder i Police Performance
 Monitoring 2002/2003

Kilde: Police Performance Monitoring 2002/2003, the Home Office, 2003.

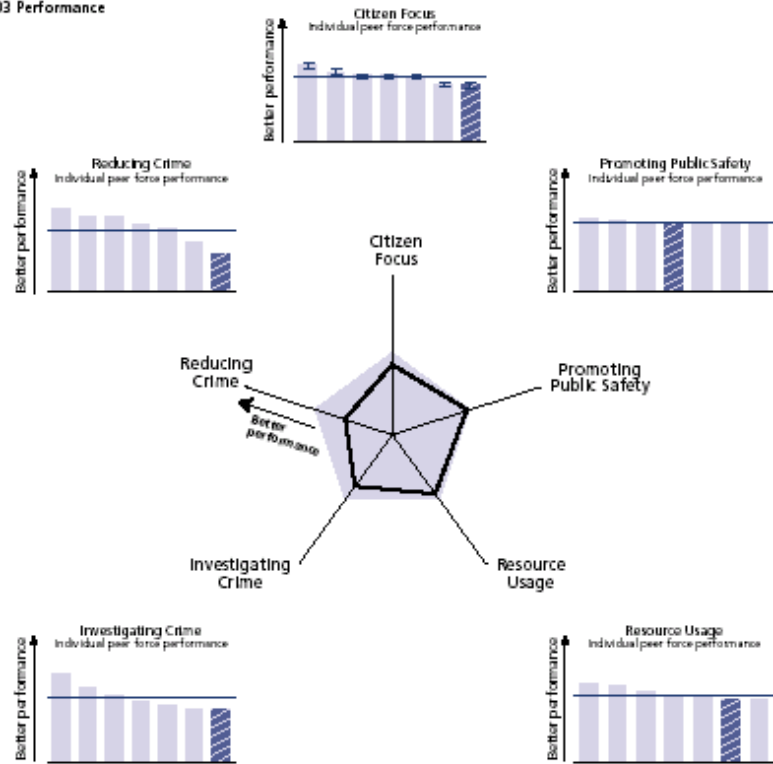
Sammenligning på tværs af politidistrikterne

Målingerne er dels baseret på kvantitative data, dels på kvalitative evalueringer.

På baggrund af måltallene for det enkelte politidistrikt opstilles sammenligninger distrikterne imellem. Distrikterne sammenlignes i grupper af fire til otte distrikter, som har ensartede karakteristika for så vidt angår demografi, urbaniseringsgrad m.v. Målingerne foretages jævnlige og publiceres offentligt.

I boksen nedenfor er vist den grafiske præsentation af sammenligningen for politikredsen Avon and Somerset. Det skal bemærkes, at præsentationen må læses med en række forbehold. Der henvises i den sammenhæng til *Police Performance Monitoring 2002/2003, Home Office, 2003*.

2002/03 Performance



Footnotes:

*Due to the extension of the National Crime Recording Standard (NCRS) to all forces in April 2002, some of the change in recorded crime rates may be as a result of differences in recording practices, rather than an actual change in crime level. For Avon & Somerset, the reduction in burglary rate is unlikely to have been the result of changes in recording practice, although the reduction in robbery rate is likely to have been slightly exaggerated. (It is difficult to estimate the NCRS impact on vehicle crime for this force.) See page 8 for more details and references to the Home Office report on the NCRS effect for each force. Note that this NCRS effect also impacts on the change in detection rate and in the percentage of offences brought to justice between 2001/02 and 2002/03 because both of these measures are based partly on the level of recorded crime.

Key to Bar Charts

- Avon and Somerset performance
- Performance of individual Most Similar Forces
- Average performance of Most Similar Forces
- Confidence interval (for Citizen Focus)

Key to Monitor Diagram

- 2002/03 for Avon and Somerset
- Edge = average for most similar forces

Figur 4.18
 Performedata fra Avon og Somerset politidistrikt

Kilde: Police Performance Monitoring 2002/2003, the Home Office, 2003.

5. Sammenligning og perspektivering

Politiet i Sverige, Norge og England/Wales har mange lighedstræk. Samtidig eksisterer en række væsentlige forskelle. I det følgende gennemgås udvalgte temaer med vægt på en beskrivelse af forskelle og ligheder mellem de tre lande. For udvalgte forhold perspektiveres til Dansk Politi.

Yderligere anføres for hvert tema inspirationspunkter i forhold til overvejelser om justeringer inden for Dansk Politi.

Effekten af eventuelle forskelle analyseres ikke, ligesom forskelle i effektivitet og lignende af ensartede strukturer ikke behandles.

5.1 Overordnet struktur

Nedenfor er vist udvalgte nøgletal for politiet i Danmark, Sverige, Norge og England/Wales.

Tabel 5.1
Nøgletal for politiet i
Danmark, Sverige, Norge
og England/Wales, 2003

	Danmark	Sverige	Norge	England/Wales
Befolkning	5.413.392	8.986.400	4.574.560	52.276.000
Landareal (km ²)	43.094	410.934	307.860	150.042
Antal politikredse	54	21	27	43
Ansatte i politikredsene	11.396	19.976	10.496	205.692

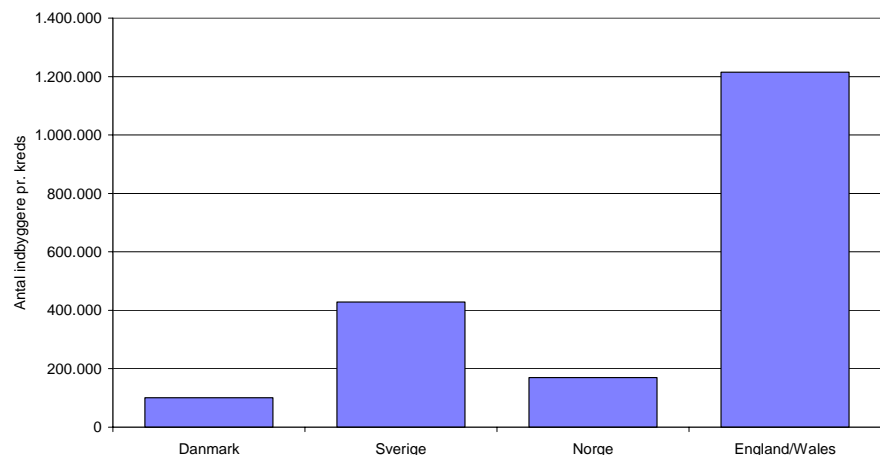
Kilder: www.cia.org samt oplysninger fra Rigspolitiet i København, Rikspolisstyrelsen i Stockholm, Politidirektoratet i Norge samt the Home Office i London.

Kredsstørrelser

Som det fremgår, er antallet af politikredse i Danmark højere end i alle de øvrige tre lande.

Lille gennemsnitligt befolkningsunderlag i Danmark

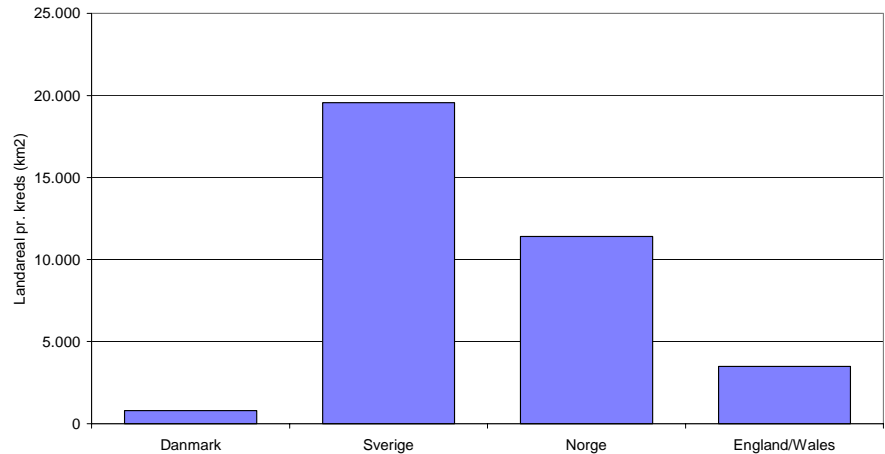
Hvad angår befolkningsunderlaget for de enkelte kredse er det gennemsnitlige antal indbyggere pr. kreds mellem godt halvdelen og 12 gange større i de øvrige lande.



Figur 5.1
Det gennemsnitlige antal
indbyggere pr. politikreds

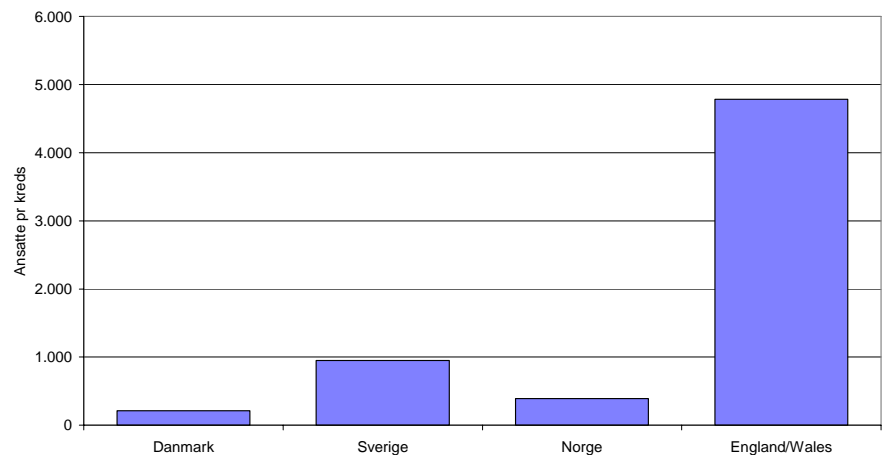
Ses der på den gennemsnitlige geografiske udstrækning af politikredsene i de fire lande, fremgår det igen, at de danske politikredse er væsentlig mindre end politikredsene i de øvrige lande. Således er politikredsene gennemsnitligt fire gange større i England, mens de i Sverige er 25 gange større end de danske politikredse.

Figur 5.2
Gennemsnitlig geografisk
udstrækning pr. politikreds

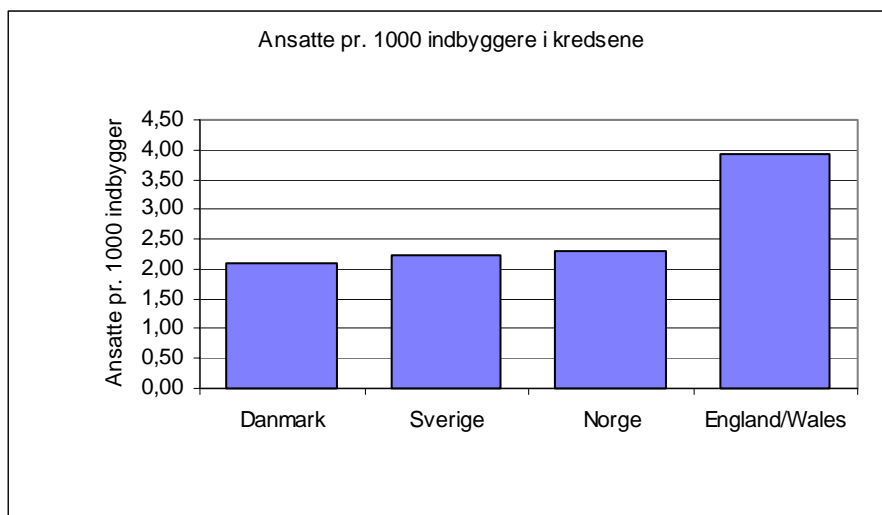


Angående den bemandingsmæssige størrelse af de enkelte politikredse er billedet ikke overraskende det samme. Den gennemsnitlige bemanding pr. kreds for såvel politiansatte som civilt personale er således over 23 gange større i England/Wales end i Danmark, mens den i Norge er knap dobbelt så stor som i Danmark.

Figur 5.3
Ansatte pr. kreds



Samtidig er der i Danmark færre ansatte i kredsene pr. indbygger end i de øvrige lande. Yderligere er antallet af ansatte i kredsene pr indbygger væsentligt højere i England/Wales end i de skandinaviske lande - dette vel at mærke, uden at de ansatte på de centrale niveauer i England/Wales er inddraget.



Figur 5.4
Ansatte pr. 1000 indbyggere i
kredsene

I beskrivelserne af Norge og Sverige i kapitlerne 2 og 3 er vist fordelingen af bevillingen mellem centrale og decentrale politimyndigheder. Det er forbundet med vanskelighed at sammenstille disse tal indbyrdes og at sammenligne med Danmark, da konteringspraksis m.v. kan være forskellig fra land til land. Med dette forbehold kan det imidlertid iagttages, at disponeringen over bevillingen i det danske politi, hvor politikredsene alene disponerer over et rådighedsbeløb svarende til omkring 7% af de samlede bevillinger, er stærkt centraliseret i forhold til de andre lande. Også med hensyn til fordelingen af personale mellem centrale og decentrale enheder fremgår, at strukturen er mere centraliseret i Danmark (ca. 25% af de ansatte arbejder i Rigspolitiets afdelinger) end i de andre lande.

Inspirationspunkter

De danske politikredse er på alle parametre mindre end i de lande, vi sammenligner os med. I Sverige, Norge og England/Wales ses store fordele i at være organiseret i enheder, som er selvstændigt bæredygtige.

Dette drejer sig i særlig grad om muligheden for at besidde operationel fleksibilitet og mulighed for specialisering.

Det forhold, at politikredsene er større, giver mulighed for den betydelige decentralisering af ansvaret, som i varierende grad genfindes i alle tre lande.

5.2 Opgavevaretagelse

Politiet varetager i forhold til straffelov og særlove omtrentligt de samme opgaver i de tre lande. Dog skiller politiet i England/Wales sig ud ved i mere radikal form at lægge vægt på opgaveløsning i samarbejde med lokalsamfundet og på tværs af institutionelle grænser i den offentlige sektor. Skønt problemorienteret politiarbejde og nærpolti er på dagsordenen i de to øvrige

lande, synes det ikke at have samme fokus og udbredelse som i England/Wales.

I Norge er anklagemyndigheden integreret i politiet, som det er tilfældet i Danmark. I Sverige og England/Wales er politi og anklagemyndighed to adskilte myndigheder.

I nedenstående tabel er der foretaget en mere systematisk sammenligning af kundeserviceopgaverne. Der er taget udgangspunkt i en række af de væsentligste kundeserviceopgaver inden for Dansk Politi.

Tabel 5.2
Oversigt over kunde-
serviceopgaver i
Danmark, Sverige, Norge
og England/Wales

Kundeserviceopgaver, som varetages af politiet i Danmark	Sverige	Norge	England/Wales
Ny- og omregistrering af biler	Nej	Nej	Nej
Udstedelse af bevillinger til restaurationer m.v.	Nej	Nej	✓
Udstedelse af straffeattester	✓	✓	Delvist
Udstedelse af kørekort	Nej	Nej	Nej
Afholdelse af køre- og teoriprøver	Nej	Nej	Nej
Udstedelse af transporttilladelser, dvs. tilladelser til at gennemføre farlige transporter fra et punkt til et andet	Nej	✓	Nej
Udstedelse af våbentilladelser	✓	✓	✓
Modtagelse af anmeldelser om overtrædelse af straffelov og særlove	✓	✓	✓
Udstedelse af pas	✓	✓	Nej
Modtagelse og håndtering af hittedyr (bortkomne dyr)	✓	✓	✓
Modtagelse og håndtering af hittegods	✓	✓	✓
Opgaver i forbindelse med udsat bohaver	✓	Nej	Nej
Ekspeditionsopgaver i forhold til fremmedsager (opholdstilladelse, afhøring, udsendelse)	✓	✓	Delvist
Forkyndelser og vidneindkaldelser	✓	✓	Nej

Kilde: Oplysninger indhentet fra Rikspolisstyrelsen i Stockholm, Politidirektoratet i Oslo og the Home Office i London.

Ud over de opgaver, der er indeholdt i tabellen ovenfor, varetages i de tre lande visse andre kundeserviceopgaver.

I ingen af de tre lande er ansvaret for ny- og omregistrering af biler placeret i politiet. Heller ikke med hensyn til udstedelse af kørekort og afholdelse af køre- og teoriprøver har politiet i de tre lande en rolle.

I England/Wales udsteder politiet ikke pas og har ikke opgaver i relation til forkyndelser og vidneindkaldelser.

Politiet i England/Wales udsteder diverse bevillinger, hvilket ikke er tilfældet i Norge og Sverige. I disse to lande har politimyndighederne dog høringsret.

Angående straffeattester kan peges på, at disse i Sverige for hele landet udstedes af et af Rigspolitistyrelsens regionale kontorer.

Inspirationspunkter

Generelt er det indtrykket, at placeringen af kundeserviceopgaver hos politiet baseres på historiske tilfældigheder snarere end overvejelser om effektiv opgavevaretagelse.

Det er bemærkelsesværdigt, at politiet i England/Wales, som er det af de undersøgte lande, der har det største fokus på borgerorientering, opbakning fra lokalsamfundet og lokalkontakt, også er det land, der har færrest af de kundeserviceopgaver, der varetages af det danske politi.

Det anføres som et argument for bibeholdelsen af kundeserviceopgaver i Dansk Politi, at det ikke skader den øvrige opgavevaretagelse, og at det sikrer befolkningsmæssig opbakning til politiet.

5.3 Overordnede styringsrelationer

Fælles for Sverige, Norge og England/Wales er, at politimestrene har betydelig autonomi i henseende til organisation, sammensætningen af produktionsfaktorer, disponering af budgetterne i øvrigt, planlægning m.v. For England/Wales og Sverige er yderligere gældende, at der til de enkelte politikredse er tilknyttede bestyrelser sammensat med repræsentation fra det lokalpolitiske niveau. Bestyrelsernes styringsmæssige effektivitet er imidlertid ikke entydig høj.

Tilsyn med kredsene foretages i Norge og Sverige af henholdsvis Politidirektoratet og Rigspolitistyrelsen, og tilsynsfunktionen er således direkte integreret i styringsstrukturen. I England/Wales varetages hoveddelen af tilsynsopgaverne med kredsene af *Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary*, som er en selvstændig myndighed med vidtgående autonomi.

Politiet i Norge og Sverige har karakter af et nationalt politi, mens politiet i England/Wales er et lokalt politi. Skønt der også i Norge og Sverige er en omfattende decentralisering af kompetence til kredsene, betyder denne forskel, at der er et større direkte centralt ansvar for politiet i Norge og Sverige end i England/Wales. Tilsvarende er den centrale styring større i disse lande end i England/Wales. Stærkest kommer dette til udtryk i Sverige, hvor Rigspolitiet udnævner de fleste chefer i de enkelte politikredse. Denne forskel understreges yderligere af, at politikredsene i England/Wales gennem deres bestyrelser har adgang til at fastsætte en egen skatteindtægt dækkende en del af deres udgifter. I gennemsnit kommer 30% af politikredsenes finansiering fra denne kilde. Desuden drives indtægtsdækket virksomhed.

I Sverige er der ikke ministerstyre, og regeringen har ikke legitim adgang til at involvere sig i forvaltningens behandling af enkeltsager. I Norge er der som i Danmark tradition for involvering i enkeltsager, hvilket præger styringsdialogen mellem Justitsministeriets departement på den ene side og politibestyrerne på den anden. En blandt flere implikationer heraf er, at politimyndighedernes frihed til at fastlægge egen organisering i Norge i princippet er delegeret og til ethvert tidspunkt kan trækkes tilbage af regeringen, mens der ikke i Sverige foreligger denne mulighed.

Inspirationspunkter

I alle tre lande er målstyring, opfølgning og performance et væsentligt større fokusområde, end hvad tilfældet er inden for Dansk Politi. Dette sker gennem inspektioner og jævnlige rapporteringer fra kredsene.

Særligt i Norge er der gjort overvejelser om de overordnede styringsrelationer, dvs. hvem der bør styre politiet, og til dels hvordan denne styring bør tilrettelægges. Oprettelsen af Politidirektoratet med egentligt styringsansvar kan ses i dette lys. I den forbindelse er der gjort overvejelser om Justitsministeriets rolle som politikformulerende.

I alle lande er politikredsene givet betydelig autonomi i forhold til de danske politikredse. Karakteristisk for Norge og især Sverige er imidlertid, at de centrale politimyndigheder har fastholdt en betydelig faktisk styring af kredsene gennem udnævnelser og tildeling af økonomiske midler. Placeringen af dette ansvar vil således reelt fastsætte, hvordan kompetencen fordeles i politiet.

Samtidig skal det bemærkes, at den seneste reform i England/Wales har givet større magtbeføjelser til de centrale niveauer i forhold til det lokale niveau.

Yderligere kan peges på, at der i Norge holdes personalesamtaler mellem Politidirektoratets direktør og de enkelte politimestre, og at der i den forbindelse er mulighed for at uddele løntillæg. Tilsvarende er der mulighed for, at Politidirektoratets direktør modtager løntillæg ved denne årlige personalesamtale med Justitsministeriets departementschef.

5.4 Det centrale myndighedsniveau

Det centrale myndighedsniveau er i Sverige samlet i tre institutioner, mens det i Norge er sammensat af syv enheder. Strukturen i Sverige minder således i højere grad om den danske organisering med et rigspoliti end den norske model. I England/Wales er der et ganske omfattende antal institutioner på centralt niveau, idet institutionerne har forskellige grader af autonomi i forhold til *justitsministeren* og *Justitsministeriet*. Dog er det kendetegnende for England og Wales, at der ikke eksisterer et enkeltstående forvaltningsorgan uden for departementet, som har det overordnede ansvar for politiet ligesom Rigspolitistyrelsen, Politidirektoratet og Rigspolitiet i henholdsvis Sverige, Norge og Danmark.

I alle lande varetages tilsynsopgaver, metodeudvikling, uddannelse, efterforskningsstøtte, sikkerhedspolitiopgaver, it-udvikling, indgåelse af indkøbsrammeaftaler m.v. på nationalt niveau. Yderligere er budget og mål- og resultatstyring forankret her. Det er dog kendetegnende, at de operationelle politiopgaver og administrative funktioner i langt højere grad, end det er tilfældet i Danmark, foregår decentralt.

Inspirationspunkter

Mange administrative funktioner varetages centralt for hele politiet i Danmark efter en slags *shared service*-koncept. Hermed følger en høj grad af centralisering af bevillingsdisponeringen.

Det forhold, at politikredsene i de undersøgte lande er større end de danske, synes at have forbedret forudsætninger for, at budgetansvaret er blevet decentraliseret. Det skal imidlertid bemærkes, at decentraliseringen af budgetansvaret i både Norge og Sverige gik forud for kredsreformerne.

Samtidig er det indtrykket, at det centrale niveau også personalemæssigt er mindre i de undersøgte lande end i Danmark.

5.5 Det lokale myndighedsniveau

Det er et fællestræk for politiet i de tre lande, at politikredsene er organiseret med en hovedstation og en række underliggende driftsenheder. Det er yderligere kendetegnende, at politikredsene i alle lande er givet meget betydelige frihedsgrader med hensyn til intern organisering, sammensætning af produktionsfaktorer, økonomistyring og opgavetilrettelæggelse sammenlignet med de danske politikredse.

I Norge er antallet af driftsenheder (politistationer og lensmandskontorer) og dermed et væsentligt element i politikredsens interne organisering fastsat af Stortinget og kan således i praksis kun med stort besvær ændres. I Sverige og England/Wales fastsætter de enkelte politimyndigheder selv den geografiske placering af driftsenhederne/tjenestestederne samt ressourcefordelingen mellem disse.

I alle tre lande er der forskelle på organisering politikredsene imellem. Dog gælder generelt, at administration, vagtplanlægning, vagtcentral og specialenheder varetages fælles for kredsen på hovedpolitistationen.

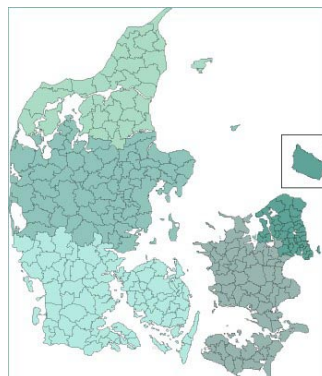
For Norge gælder yderligere, at anklagemyndigheden er fælles for hele kredsen.

I Sverige fastsætter politimesteren i princippet selv produktionsfaktorsammensætningen i sin kreds, men i praksis er der normer for, hvor mange politiuddannede han eller hun bør have i sin medarbejdergruppe. I Norge og England/Wales er der ikke sådanne normer for antallet af politiuddannede i hver politikreds.

Inspirationspunkter

I alle tre lande er politikredsene lange større end i Danmark. Reelt er der tale om en "regionalisering" af politiet i de pågældende lande, idet hver politikreds har en spredt geografisk repræsentation af ordenspoliti og beredskab kombineret med centrale enheder, der tager sig af specialiserede områder samt planlægning, styring og opfølgning.

I lyset af især den svenske tilgang kunne fordele og ulemper ved en opdeling af dansk politi i overensstemmelse med grænserne for de fem nye regionsråd overvejes.



I Sverige blev regionaliseringen gennemført i forbindelse med en besparelse. I Norge blev regionaliseringen gennemført med henblik på at "få mere politi for pengene". I begge tilfælde er det indtrykket, at disse hensigter til dels er blevet indfriet.

Budgetkompetence er ikke alene decentraliseret til politikredsene. Inden for politikredsene er budgetansvaret decentraliseret til de enkelte driftsenheder i kombination med decentrale mål- og resultatstyringssystemer.

Det er indtrykket, at planlægnings- og styringskapaciteten er større i politikredsene i de tre lande, end det er tilfældet i danske politikredse, når bortses måske fra København.

Samtidig er det KPMG's foreløbige indtryk på baggrund af landebesøgene, at der kan være en tendens til, at bestyrelseskonstruktioner ikke i alle tilfælde lever op til deres formål. Yderligere er der en risiko for, at politimestrene for regionerne bliver kransekagefigurer. Billedet er dog ikke entydigt og synes til dels at være relateret til personafhængige forhold.

5.6 Personalemæssige forhold

Politimestre og cheferne for de centrale politimyndigheder udnævnes i Sverige og Norge af regeringen. I England og Wales ansættes politimesteren af den lokale politibestyrelse, dog efter justitsministrenes godkendelse.

I Sverige ansættes øvrige chefer i politikredsene af Rigspolitistyrelsen. I de to andre lande udvælges og ansættes disse øvrige chefer i de enkelte politi-

kredse. I Norge får politimestrene årligt tildelt løntillæg på baggrund af samtaler med direktøren for Politidirektoratet. I England og Wales er en del af politimestrenes løn afhængig af styrkens performance.

Det er ikke et krav i de tre lande, at politimestre skal være jurister. Dog skal de ved relevant efteruddannelse have tilegnet sig juridisk ekspertise. I praksis er alle politimestre i Sverige og Norge dog fortsat jurister, når bortses fra en enkelt politimester i Norge, som er politiuddannet. I England og Wales er alle politimestre politiuddannede og har gjort karriere op gennem politisystemet. En række af politimestrene har dog suppleret politiuddannelsen med diverse universitetseksaminer, herunder juridiske grader.

I Norge og Sverige forhandles løn og arbejdsvilkår decentralt inden for de rammer, der generelt gælder for staten. Der er således navnlig i detaljen forskel politikredsene imellem i henseende til tillæg, goder og arbejdsvilkår. I England/Wales følger lønnen for de politiuddannede i vid udstrækning nationale overenskomster. Løn og ansættelsesvilkår for civilt ansat personale forhandles decentralt.

Inspirationspunkter

Åremålsansættelse af ledende personale i Rigspolitiet og i politikredsene ville bryde med de opfattelser, der ligger bag den næsten altomfattende tjenstemandsansættelse i Dansk Politi. Omvendt kan overvejes, om ulemperne ved tjenstemandsansættelsesformen i form af svagere incitamenter til forbedring og optimering overstiger fordelene.

I Norge har politiuddannelsen i princippet samme status som andre uddannelser, og de studerende får ikke løn under deres studier. Det forekommer ikke tidssvarende, at de studerende får løn. Angående uddannelse er det yderligere bemærkelsesværdigt, at der både i Norge og Sverige arbejdes med at involvere universiteterne i politiuddannelsen og efteruddannelsen. I den forbindelse er det inspirerende, at universiteterne udbyder kurser, som gør det muligt for politiuddannede at erhverve juridisk kompetence, som gør det muligt for dem at blive politimestre. Yderligere kan der peges på, at de engelske og waliske politimestrene synes at have meget varierende grader af akademisk baggrund som supplement til politiuddannelsen og karrieren op gennem politiets hierarki.

Endelig kan der peges på det principielt interessante i, at den norske model for jobopslag, ansøgning og ansættelse i højere grad end den danske imiterer et egentligt arbejdsmarked.

De engelske initiativer til øget inddragelse af civile i opgaveløsningen på alle områder må betragtes som stærkt innovative. Dels inddrager det lokalsamfundet i opgaveløsningen, dels arbejdes der mere systematisk med at matche kompetencebehovet til løsning af bestemte opgaver og de ansattes kvalifikationer. Dette gælder både i forhold til ansættelse af specialister som revisorer og personer med it-kompetence og i forhold til varetagelse af opgaver, som måske ikke kræver en fuldstændig politiuddannelse, f.eks. gadepatruljering.

5.7 Budget- og planlægningsprocessen

Fælles for budget- og planlægningsprocessen i de tre lande er, at finansiering på den ene side og mål- og resultatstyring på den anden side er integrerede. Dog er der ikke i egentlig forstand tale om, at betaling er knyttet til levering af ydelser efter et taxameterprincip. Tættest er koblingen i Sverige, hvor bevillinger gives til formål og hovedgrupper, og hvor budgettet i princippet er organiseret efter sådanne formål frem for institutioner. I Norge indgår mål- og resultatkrav i bevillingsdokumenterne på forholdsvis detaljeret niveau. I England/Wales foretages koblingen på outcome-niveau i de såkaldte *Comprehensive Spending Reviews*, som dog ikke er bevillingsdokumenter i retlig forstand.

I alle tre lande udmøntes nationale mål- og resultatkrav i strategiplaner og handlingsplaner i de enkelte politikredse, som aflægges årsrapport både vedrørende resultater og finansielle forhold.

Inspirationspunkter

I alle tre lande er der i højere grad end i Danmark arbejdet systematisk med at skabe sammenhæng mellem de finansielle budgetter og mål- og resultatstyringen. Skønt der i ingen lande opereres med taxameterlignende systemer, er koblingen mellem mål og bevillinger samt resultater og finansiell rapportering meget stærkere, end det ses i Danmark. I alle lande er politikredsene - og politiet - som følge heraf meget mere frie i deres opgavetilrettelæggelse, *samtidig med* at offentligheden har fået en bedre indsigt i, hvad den får for pengene.

5.8 Reformen

Alle tre lande har gennemgået omfattende reformer af deres politi de senere år. Processerne og til dels indholdet har imidlertid været ganske forskellige.

Norge har gennemgået en omfattende omkalfatring af politiets organisering på få år. I 2001 blev et politidirektorat oprettet ved, at styringsopgaver (etatsledelse) i forhold til centrale politikredse blev udskilt fra Justitsministeriets departement. I 2002 blev 54 politikredse sammenlagt til 27.

Baggrunden for reformen var et ønske om bedre at kunne adressere demografiske ændringer samt udviklingen i kriminalitetsmønstre samt at understøtte princippet om selv bærende og kompetente politikredse. Reformen skal bl.a. ses på baggrund af en omfattende decentralisering af budgetkompetence og frihed til tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen foretaget i midten af 1990'erne. Der arbejdes for indeværende med en afklaring af arbejdsdelingen mellem Justitsministeriets departement og Politidirektoratet. Yderligere pågår omfattende aktiviteter med omorganisering af de enkelte politikredse internt i forlængelse af sammenlægningen i 2002.

Reformforløbet i Sverige har på nogle punkter været et andet end i Norge, skønt der også her er gennemført en reduktion i antallet af politikredse. I

starten af 1990'erne gennemførtes en omfattende decentralisering af budgetkompetence og frihed til at tilrettelægge opgavevaretagelsen til de enkelte politikredse. I 1992 blev statsamterne (lenene), som på det tidspunkt var øverste myndighed for politikredsene i amtet, pålagt samlet at spare 0,5 mia. SEK på politiområdet. Bl.a. som resultat heraf besluttede mange len at sammenlægge politikredsene. I 1998 var processen tilendebragt, idet antallet af politikredse da sammenfaldt med antallet af len, dvs. 21 politikredse. Seneste ændring blev gennemført i 1999, hvor ansvaret for politikredsene overgik fra lenene til bestyrelser for de respektive politikredse.

Reformerne i England/Wales har en noget anden karakter end i Norge og Sverige. Reformerne har således ikke drejet sig om den geografiske struktur af politiet, men i højere grad om optimering af den nuværende organisation.

I den forbindelse har reformen åbnet mulighed for, at politiet i højere grad kan anvende civilt ansat personale samt for i højere grad at formalisere samarbejdet mellem politiet og diverse lokale aktører. Af særlig relevans er muligheden for at benytte ikke-politiuddannet personale til at udføre politimæssige opgaver.

Et andet væsentligt element i reformarbejdet i England og Wales er det øgede fokus på performance. Dette fokus er dels skabt gennem omfattende rapporteringskrav og løbende monitorering af politidistrikternes performance, dels gennem etableringen af nationale organer, som skal arbejde på udvikling af best practice og implementering af samme i de lokale politidistrikter.

Inspirationspunkter

Politireformen i Norge minder i sin baggrund og tilrettelæggelse mest om de pågående overvejelser i Danmark. Yderligere har Norge i inspirationsmæssig sammenhæng den fordel, at den forfatningsmæssige tradition har lighedspunkter, og at udgangspunktet for reformerne var et politi, som havde mange lighedstræk med politiet i Danmark, som det ser ud i dag. Reformprocessen og implementeringsforløbet kan derfor give inspiration til en tilsvarende proces i Danmark.

Særligt interessant er den norske reforms understregning af, at der er to elementer i at få mere politi for pengene. Dels en kredsreform, dels - og nok vigtigere - udvikling, reorganisering og optimering inden for de nye og større kredse. Større kredse giver bedre vilkår for mere og bedre politi, men kun hvis mulighederne gribes og omsættes i forandring.

Fra England og Wales kan fra aktuelle reformer især hentes inspiration i hele synet at se politiarbejdet og opgaveløsningen på. Skønt orienteringen mod outcome og output kan virke ambitiøs og akademisk, synes den blandt andre forhold at have tilskyndet til en reorientering af arbejdet.

A. Nøgletal for politimyndigheder i Sverige

	Budget 2004 mio.SEK	Samlet personale	Heraf politi-uddannede (%)	Befolkningsunderlag, 31.03.2004	Areal, km ²
Gotland	71	126	75	57.454	3.184
Jämtland	133	238	71	127.579	54.100
Blekinge	176	326	66	149.897	3.055
Kronoberg	187	314	69	177.590	9.429
Kalmar	265	456	71	234.683	11.694
Västerbotten	275	473	70	256.027	59.284
Västermorrlund	287	489	71	244.002	23.107
Värmland	288	491	75	273.580	19.388
Halland	300	520	70	281.678	5.719
Gävleborg	312	555	73	276.723	19.756
Norrbottn	320	529	73	252.856	106.012
Västmanland	321	572	69	260.259	6.614
Darlana	324	578	75	276.418	30.404
Uppsala	333	576	69	301.256	7.206
Jönköping	333	593	74	328.732	11.253
Örebro	337	578	75	273.581	9.343
Södermanland	342	558	71	260.400	6.607
Östergötland	480	844	72	415.018	11.646
Skåne	1.568	2.598	71	1.154.099	11.359
Västra Götaland	2.000	3.348	74	1.516.628	25.389
Stockholm	3.445	5.214	75	1.863.766	6.789
I alt	12.098	19.976	73	8.982.226	441.347
Gennemsnit	576	951		427.725	21.016

Kilde: Rikspolisstyrelsen 2004.

B. Nøgletal for politidistrikter i Norge

	Budget 2004 mio.NOK	Samlet personale	Heraf politi-uddannede (%)	Befolknings- underlag	Areal, km ²
Oslo	2.216	2.276	72	521.886	454
Østfold	233	448	75	215.062	3.290
Follo	150	291	71	157.154	1.713
Romerike	253	286	64	219.106	3.804
Hedmark	181	351	71	188.326	27.388
Gudbrandsdal	67	131	78	69.824	15.341
Vestoppland	93	178	74	107.532	9.625
Nordre Buskerud	82	154	76	80.570	12.055
Søndre Buskerud	184	347	73	182.131	3.333
Asker og Bærum	170	324	68	153.964	293
Vestfold	223	426	72	205.444	1.841
Telemark	201	384	75	166.124	15.315
Agder	297	547	79	261.735	14.946
Rogaland	283	569	75	294.822	7.228
Haugaland og Sunnhordland	126	225	73	134.526	4.950
Hordaland	427	852	75	409.686	14.782
Sogn og Fjordane	100	186	74	107.615	18.134
Sunnmøre	105	206	77	130.695	5.240
Nordmøre og Romsdal	111	208	75	110.121	9.525
Sør-Trøndelag	274	532	76	268.138	18.072
Nord-Trøndelag	141	268	71	131.905	24.417
Helgeland	91	172	73	75.187	15.968
Salten	84	164	70	78.131	12.007
Midtre-Hålogaland	140	260	72	118.010	12.647
Troms	130	245	71	116.553	22.426
Vestfinnmark	55	122	72	42.277	24.423
Østfinnmark	81	167	74	30.933	24.214
I alt	5.495	10.514	73	4.577.457	323.434
Gennemsnit	204	389		169.535	11.979

Kilde: Politidirektoratet 2004.

C. Nøgletal for Police Forces i England/Wales

	Net Budget Requirements 04/05 mio.GBP	Samlet personale (03/04)	Heraf politi-uddannede %	Befolknings- underlag (2003)	Areal, km ²
Avon & Somerset Constabulary	229	5.338	64	1.486.000	4.807
Bedfordshire Police	83	1.822	65	568.000	1.236
Cambridgeshire Constabulary	106	2.254	62	712.000	3.412
Cheshire Constabulary	142	3.231	68	984.000	2.335
City of London Police	69	1.119	76	7.000	3
Cleveland Police	109	2.296	69	542.000	597
Cumbria Constabulary	86	1.960	63	488.000	6.815
Derbyshire Constabulary	140	3.309	64	958.000	2.633
Devon & Cornwall Constabulary	233	5.300	62	1.579.000	10.125
Dorset Police	102	2.313	61	693.000	2.655
Durham Constabulary	101	2.363	72	592.000	2.435
Dyfed-Powys Police	77	1.686	69	488.000	10.952
Essex Police	222	4.979	63	1.616.000	3.698
Gloucestershire Constabulary	92	1.918	66	565.000	2.699
Greater Manchester Police	469	11.473	70	2.492.000	1.282
Gwent Police	98	2.088	67	553.000	1.557
Hampshire Constabulary	261	5.559	67	1.782.000	4
Hertfordshire Constabulary	153	3.442	61	1.036.000	1.489
Humberside Police	150	3.290	68	869.000	3.511

	Net Budget Requirements 04/05 mio.GBP	Samlet personale (03/04)	Heraf politiuddannede %	Befolkningsunderlag (2003)	Areal, km ²
Kent County Constabulary	246	5.774	62	1.581.000	1.511
Lancashire Constabulary	229	5.281	68	1.418.000	3.058
Leicestershire Constabulary	138	3.297	69	928.000	2.591
Lincolnshire Police	85	1.918	63	648.000	5.922
Merseyside Police	295	6.151	68	1.366.000	648
Metropolitan Police Service	2.343	41.903	71	7.301.000	1.606
Norfolk Constabulary	121	2.490	60	799.000	5.385
Northamptonshire Police	115	2.359	68	665.000	2.369
Northumbria Police	122	2.319	67	751.000	5.569
North Wales Police	97	2.166	58	631.000	6.297
North Yorkshire Police	250	5.592	73	1.385.000	8.319
Nottinghamshire Police	166	3.623	69	1.018.000	2.167
South Wales Police	217	4.832	68	1.201.000	2.078
South Yorkshire Police	217	5.176	64	1.266.000	1.562
Staffordshire Police	157	3.540	65	1.048.000	2.718
Suffolk Constabulary	95	2.109	61	670.000	3.805
Surrey Police	158	3.176	61	1.060.000	1.678
Sussex Police	222	4.694	65	1.498.000	9.321
Thames Valley Police	312	6.469	63	2.099.000	5.698
Warwickshire Constabulary	74	1.544	65	506.000	1.979
West Mercia Constabulary	166	3.698	64	1.159.000	7.435
West Midlands Police	461	11.519	70	2.570.000	900
West Yorkshire Police	364	8.329	64	2.084.000	1.976
Wiltshire Constabulary	88	1.993	62	614.000	3.205
Total	9.657	205.692	67	52.276.000	150.042
Gennemsnit	225	4.784		1.215.721	3.489

Kilde: UK Home Office 2004.