

Et bæredygtigt politi?

Af Lars Holmberg, Det Juridiske Fakultet, KU

Henrik Stevnsborg har i flere af sine bøger (2010, 2016) behandlet de organisatoriske reformer, dansk politi har undergået i de sidste 70 år. I den forbindelse er begreberne *bærekraft* og *bæredygtighed* centrale – politiet er søgt organiseret på en måde, der ville gøre kredsene selvbærende. Som Stevnsborg bemærker (2016:419), har *indholdet* af dette begreb dog ændret sig noget over tid. Ud over den tilbagevendende optræden i danske kommissionsberetninger har begrebet bredt sig til nogle af vore nordiske nabolande, hvor det igen kan siges at have fået delvis nyt indhold. Formålet med den foreliggende artikel er for det første at undersøge, hvad begrebet *bæredygtig politiorganisation* indeholder, og dernæst at stille spørgsmålet, om politiets organisation overhovedet kan blive bæredygtig?

Det bærekraftige politi i Danmark anno 1973

Baggrunden for, og indholdet af, den organisatoriske reform, der i 1973 reducerede antallet af danske politikredse til 54, er grundigt behandlet af både Henrik Stevnsborg og Mikkel Jarle Christensen (2012), og det er da heller ikke tanken her at gå nærmere ind i en analyse af baggrunden for reformen. Jeg vil begrænse mig til at se lidt på, hvad der egentlig ligger i begrebet *bærekraft* i denne forbindelse. I betænkning 605, der lå til grund for politikredsreformen, skriver udvalget:

Ved en ny politikredsinddeling bør der efter udvalgets opfattelse lægges væsentlig vægt på, at der så vidt muligt i hver politikreds kan etableres en hovedpolitistation af en sådan personalemæssig størrelse, at den i alle døgnets timer kan varetage alle løbende politimæssige opgaver for hele politikredsen. Dette gælder i særlig grad med henblik på sikring af en effektiv patrulje- og udrykningstjeneste. (BET 605, 1971: 30).

Udvalget regnede sig derefter frem til, hvor stort personalet i en politikreds skulle være for at kunne opfylde dette mål (herunder klare mere end én hastende opgave af gangen), og nåede på den baggrund frem til en minimumsstørrelse for de nye politikredse: en "bærekraftig organisation af ordenspolitiet" (BET 605: 31) ville kræve et minimum på omkring 40 ordenspolitifolk. Bærekraften var altså først og fremmest baseret på, at politiet skulle være i stand til at patruljere og rykke ud i fornødent omfang – en temmelig snæver definition.

Det bærekraftige politi i Danmark anno 2002

I 2002 udgav Politikommissionen sin betænkning om politiets struktur. Også her tales om bærekraftige kredse, men deres indhold er væsentlig mere omfattende (og mere detaljeret beskrevet). Kommissionen mente, at en bæredygtig politikreds kunne karakteriseres ved fire forhold og i alt syv krav (Politikommissionen, 2002: 91-96).¹

- Effektiv tilrettelæggelse af det operative politiarbejde, hvilket dels indebærer, at man kan rykke ud til flere hastende opgaver samtidig (krav 1), dels at "kredsen skal – i hvert fald indledningsvis – både ledelsesmæssigt og på gadeplan kunne håndtere såvel varslede som uvarslede større begivenheder" (krav 2).
- Fleksibilitet og omstillingsevne, herunder evne til målstyring og prioritering. Dette indebærer, at kredsen skal have en central analyse- og planlægningsenhed (krav 3), eventuelt også for den kriminalpræventive indsats, og at kredsen er i stand til at realisere de planer for indsatsen, som ledelsen har lagt (krav 4), samt at kredsen evner at inddrage personalet i fastlæggelsen af kredsens strategier (krav 5).
- Faglighed og kompetenceudvikling, som skal bidrage til at uddanne, rekruttere og fastholde kompetente medarbejdere (krav 6).
- Effektiv tilrettelæggelse af det administrative arbejde i form af en central intern administrationsenhed, som primært skal bemannes af kontoruddannet personale (krav 7).

1. Kommissionen oplister en række yderligere krav til kredsene, som ikke har direkte med bæredygtighed at gøre, og som derfor ikke behandles her.

Som det fremgår, er bæredygtighed ikke længere bare et spørgsmål om at kunne håndtere de løbende opgaver, men også at have kapacitet til at klare større uventede hændelser, at udarbejde og gennemføre strategier samt at vedligeholde en kompetent personalestyrke og en effektiv administration – kredsene skal kunne opretholde en høj grad af autonomi. Politikkommissionen foreslog på denne baggrund, at Danmark inddeltes i 25 politikredse, men dette forslag blev – først og fremmest grundet modstand fra politisk hold (Stevnsborg, 2016) – aldrig virkeliggjort. I stedet nedsattes i 2003 en ny kommission, Visionsudvalget vedrørende fremtidens politi.

Det bæredygtige politi i Danmark anno 2005

I 2005 udkom Visionsudvalgets rapport Fremtidens politi, som foreslog en reduktion af antallet af politikredse fra 54 til 10-12. Også her argumenteredes for, at dette var nødvendigt af hensyn til kredsenes bærekraft – eller bæredygtighed, som det nu hed. Udvalget lændede sig i sin definition af bæredygtighed tæt op ad den, som anvendtes af Strukturkommissionen vedr. kommunalreformen. Visionsudvalget fulgte endvidere et langt stykke ad vejen Politikkommissionens definition af bæredygtighed, men ønskede at udvide dette:

“Visionsudvalget finder, at det er for snævert at anlægge et rent fagligt bæredygtighedsbegreb ved overvejelser om indretningen af fremtidens politi. Det må også sikres, at politikredsene bliver ressourcemæssigt bæredygtige. En ressourcemæssigt bæredygtig enhed defineres som en enhed, der kan:

- Udnytte de tildelte ressourcer effektivt – dvs. sikre et rationelt forhold mellem resultater og omkostninger.
- Foretage en reel prioritering af ressourcerne.
- Håndtere uforudsete belastninger”(Visionsudvalget, 2005: 123).

Indirekte kommer bæredygtighed nu til at omfatte spørgsmålet om ledelse – en politikreds skal være så stor, at der er ressourcer at prioritere, og dermed altså også behov for at *foretage* prioriteringer. Visionsudvalget fremhæver, at store kredse gør det lettere og billigere at indføre ny teknologi, og det definerer en bæredygtig politikreds som en kreds med ”et

samlet personaletal på mindst 7-800 medarbejdere og et befolkningsgrundlag på mindst 400.000 indbyggere” (s. 133). En sådan størrelse vil skabe reelt decentraliserede, samt ensartede og jævnbyrdige, politikredse, som kan ”håndtere alle uforudsete begivenheder med undtagelse af helt ekstraordinære opgaver” (ibid.). Udvalget argumenterer for, at bæredygtighed er direkte koblet til kredsens størrelse, men holder alligevel fast ved, at kredsene ikke må blive *alt* for store:

”Ud fra rene bæredygtighedsbetragtninger kan det anføres, at jo større en kreds er, jo mere bæredygtig bliver den (...) Visionsudvalget finder dog, at hensynet til bæredygtighed må afbalanceres over for mulige stordriftsulemper. Hvor en sammenlægning fra 54 (eller for den sags skyld 25) politikredse til 10-12 kredse vil betyde betydelige forbedringer af både faglig kvalitet og ressourcemæssig effektivitet, vil forbedringerne ved at gå fra 10-12 kredse ned til f.eks. fem kredse være meget aftagende” (s. 132-33).

Visionsudvalget kommer ikke med nogen nærmere argumentation for dette synspunkt, men fremhæver, at dansk politi efter reformen vil have samme organisering, som findes i de omliggende lande.

Det hører med til vurderingen af bæredygtigheden, at Visionsudvalget også foreslog en ledelsesreform, hvor de daværende 7 politiregioner blev afskaffet, og der blev etableret et enstrengt ledelseshierarki med Rigspolitichefen i spidsen – hvilket i Henrik Stevnsborgs øjne gik stik imod den decentralisering, som bæredygtigheden skulle danne baggrund for:

”Det bemærkelsesværdige ved denne [ledelses-]reform er, at den så at sige underminerer hele udgangspunktet for Visionsudvalgets arbejde (...) med ledelsesreformen endte det alligevel med et dansk politi, der er gennemcentraliseret ...”(Stevnsborg, 2010: 204).

Alligevel opnåede politireformen af 2007 – i hvert fald set med Rigspolitiets øjne – ikke den tilstrækkelige bæredygtighed. Det fremgår således af den offentlige udredning, som beskriver den norske politireform, at

”[v]ed besøk hos Rigspolitichefen og Københavns politi ble utvalget orientert om politireformen i 2007 som reduserte antall politikretser fra 54 til 12. I den forbindelse kom det klart frem at man ikke hadde

opnådd den forventede bærekraften med 12 politikretser, og at man burde gå videre og slå sammen flere” (NOU, 2013: 102).

Det bærekraftige politi i Sverige anno 2012

Hvor Visionsudvalget i Danmark blandt andet henviste til Sverige og Norge som model for en bærekraftig kredsinddeling, har Sverige efterfølgende blandt andet henvist til de danske erfaringer, da man i 2012 overvejede en ny model for det svenske politi. Polisorganisationskomitéen har set på organisering i Danmark, Norge, Finland, Holland samt England og Wales, og konstaterer, at

”Med undantag för England och Wales finns det en tydlig utveckling mot färre och mer bärkraftiga enheter” (SOU, 2012: 250).

Også her dukker bærekraft op som en central målsætning:

”Med bærkraftighet avser kommittén att polisregionerna utifrån tilldelat uppdrag samt tilldelade ekonomiska resurser ska ha förmåga och kapacitet att bedriva såväl grundläggande polisverksamhet som verksamhet som kräver specialistkompetens.

Färre och mer resursstarka polisregioner med förmåga och kapacitet att bedriva verksamhet med specialistkompetens ger bättre möjligheter för såväl rekrytering och kompetensutveckling av polisanställda som för verksamhetsutveckling. Därmed ökar förutsättningarna för att kunna hålla en likvärdig hög kvalitet i verksamheten över hela landet.

Genom att polisregionerna i stort är resursmässigt mer likvärdiga uppnås också flera andra fördelar. Möjligheterna att skapa en tydligare och effektivare styrning och samordning ökar” (s. 323).

Den svenske komité mener, i lighed med Visionsudvalget i Danmark, at politiets evne til lokal tilstedeværelse står og falder med, at de enkelte enheder er store nok. De refererer også til de danske erfaringer, herunder evalueringen af den danske reform (Balvig, Holmberg, & Højlund Nielsen, 2011), men kommer ikke nærmere ind på spørgsmålet om, hvorvidt den ønskede bæredygtighed faktisk er opnået.

Det bærekraftige politi i Norge anno 2013

I Norge udkom i 2013 en analyse, som skulle danne grundlag for en omorganisering af den hidtidige model med 27 politidistrikter. Også her var målet blandt andet at skabe "robuste og bærekraftige" distrikter, som defineres på følgende måde:

"For politidistriktene betyr dette at vi får robuste politidistrikter som innehar alle fagmiljøer som er nødvendig for å løse politiets kjerneoppgaver, og som gir grunnlag for å bevare fagmiljøer med tilstrekkelig volum og kompetanse over tid. Videre legger løsningen til rette for enhetlig organisering på tvers av politidistriktene. Løsningen innebærer også et håndterbart kontrollspenn for politiets ledelse og innad i hvert politidistrikt. Til sist er det sett på muligheten for å få til effektivisering og formålsretting av virksomheten" (NOU, 2013: 104).

Udvalget definerede blandt andet bærekraft ud fra en beregningsmodel for, hvor mange årsværk, der som minimum skulle findes tilknyttet en række forskellige arbejdsområder i hvert enkelt politidistrikt. Herefter foreslog udvalget tre mulige modeller for den fremtidige organisering, nemlig fylkesmodellen (18 politidistrikter), mellemmodellen (10 politidistrikter) og regionsmodellen (6 politidistrikter). På baggrund af beregningsmodellen stod det klart, at de to første modeller ikke ville opfylde kriteriet om robusthed i alle distrikter, og udvalget anbefalede derfor regionsmodellen, blandt andet med støtte i ovennævnte møde med det danske Rigspoliti.²

Om bæredygtighed i politiet

Som det ses i det foregående, står den *bæredygtige/robuste politikreds* centralt i både danske, svenske og norske politireformer. Bæredygtighed i denne sammenhæng betyder tre ting:

2. Det endte dog med at blive mellemmodellen, som blev valgt, men begrundelser herfor ligger uden for emnet for den foreliggende artikel.

- For det første tales der i alle tre lande om centraliseringsgevinster. Ved at skabe større politikredse sammenlægges en række administrative funktioner, hvilket forventes at frigøre mandskab til operativt arbejde – i Danmark var der en forventning i størrelsesordenen 800 årsværk, i Norge var forventningen i til mellemmodellen 390 årsværk (NOU, 2013: 33), mens der i Sverige blot var forventning om, at de "forslag som kommittén lämnar skapar förutsättningar för en effektivitetsökning, vilket bland annat kan användas till att målmedvetet förstärka den lokala polisiära närvaron i såväl glesbygd som i brottsutsatta områden i landets tätortskommuner. Effektivitetsökningen bör också leda till att polisen väsentligt förbättrar sina resultat vad avser brottsutredningar i allmänhet och mängdbrottsutredningar i synnerhet"(SOU, 2012: 362).
- For det andet skal de enkelte kredse være organiseret så ens, at det er ukompliceret at lede arbejdet på tværs af kredsene – samtidig med, at borgerne kan forvente samme serviceniveau uanset, hvor i landet, de bor. Der skal ske en ensretning af rutiner, prioriteringer og målestokke for indsatsen. Dette vil gøre det enklere for politiets topledelse at vurdere den indsats, den enkelte kreds yder, og det vil gøre det lettere at prioritere mellem kredse og forskellige indsatser. Som det er fremgået af gennemgangen ovenfor, er der i alle de skandinaviske lande sket en klar centralisering af politiet, hvor topledelsen har fået større mulighed for at påvirke lokale prioriteringer.
- For det tredje betyder bæredygtighed, at den enkelte politikreds kan selv. I de tidlige danske reformer lægges der vægt på, at kredsens udryknings- og patruljeopgaver kan løses af kredsens eget personale uden hjælp udefra, mens der i de senere år tillige lægges vægt på, at kredsen er i stand til at håndtere også uventede hændelser og den derfor følgende øgede arbejdsbelastning.

Det samlede indtryk er således, at ønsket til politikredsenes bæredygtighed nærmest er, at de skal være miniudgaver af den nationale politi, som i det store hele kan passe sig selv, herunder ikke mindst håndtere uventede begivenheder og belastninger – og at evnen hertil blandt andet beror på omfattende effektivitetsgevinster grundet i stordriftsfordele. Spørgsmålet er så, om dette ønske kan opfyldes?

De hidtidige erfaringer med politiets bæredygtighed er begrænsede. Hvad *effektiviseringsgevinster* angår, viser evalueringen af den danske politireform, at det ikke har været muligt med sikkerhed at påvise sådanne i

den størrelsesorden, man havde regnet med. Det samme gælder i Sverige. Her havde man i årene før den seneste reform tilført politiet ressourcer i form af en væsentlig mandskabsforøgelse, uden at dette førte til forbedrede resultater i opklaringsarbejdet (BRÅ, 2014), og Statskontorets evaluering (2017) viser, at den negative udvikling er fortsat – reformen har ikke forbedret opklaringsprocenten. Samtidig peges der på, at en del af de forventede effektiviseringsgevinster er udeblevet, fordi centraliseringen af visse støttefunktioner – herunder IT og HR – har betydet, at nogle af disse afdelingers opgaver reelt er endt med at blive overladt til de lokale politikredse. I Norge er man endnu ikke så langt, at man mere overordnet kan vurdere, om forventningerne bliver opfyldt, men en foreløbig evaluering konstaterer, at "nærpolitireformen er så langt i rute", om end det er bekymrende, at de "fastsatte effektmålene opleves som i overkant ambisiøse og til dels motstridende" (Difi, 2017: 1,2).

Hvad angår at *gøre politikredsene ens*, synes også denne målsætning at være forbundet med visse vanskeligheder – særlig spørgsmålet om graden af tilpasning til lokale forhold. Det siger næsten sig selv, at politiet ikke vil være i stand til at yde samme service (f.eks. i forhold til responstider) i de vidstrakte kredse i det nordlige Norge og Sverige, som det kan gøre i Oslo og Stockholm, men også i Danmark blev den oprindelige idé om, at alle kredse skulle organiseres i henhold til en modelpolitikreds, blødt op undervejs. I Sverige er den foreløbige konklusion på Statskontorets evaluering (som først afsluttes i efteråret 2018), at der rent ledelsesmæssigt er bedre muligheder efter reformen – i Norge er der bekymring for, at detaljstyringen bliver så tæt, at der slet ikke er plads for lokale tilpasninger (DIFI 2017: 2).

Det helt centrale spørgsmål er naturligvis, om politikredsene er blevet *selvbærende*? Det er interessant at se, at de nationale planer for politireformer synes at gå lidt i ring om emnet – den danske vision henviser til de bæredygtige politiorganisationer i Norge og Sverige, som så efterfølgende henviser til de bæredygtige kredse i Danmark – uden at målet rigtig nås. Som beskrevet ovenfor mener Rigspolitiet i Danmark ikke, at bæredygtigheden er nået, og evalueringen af reformen (Balvig et al., 2011) peger blandt andet på, at politiets lokale arbejde af borgere og samarbejdspartnere vurderes som dårligere end før reformen. I Sverige konstaterer Statskontoret, at lokalpolisområderne, som efter reformen har fået øgede opgaver, har vanskeligt ved at løse dem fuldt ud grundet manglende ledelsesmæssigt handlerum og fravær af øgede ressourcer. Det bemærkes dog også, at "förutsättningarna för det lokala arbetet delvis har utvecklats

i positiv riktning” (2017: 64). I den foreløbige evaluering af den norske reform diskuteres bæredygtighed slet ikke, men det bemærkes, at både politiets personale og kommunernes ansatte tvivler på, at reformen vil komme til at indfri målene.

Kan politiet blive bæredygtigt?

Bæredygtighed har stået som en central målsætning for en række politireformer i Skandinavien, uden at det foreløbig synes at være lykkedes at skabe det bæredygtige politi nogen steder. Der er derfor grund til at overveje, om det overhovedet er muligt at gøre politiet bæredygtigt i den forstand, begrebet anvendes? Det tilgængelige datamateriale er begrænset, men en forsigtig konklusion kunne være, at det nok kan lykkes at forbedre mulighederne for ledelsesmæssig oversigt over og styring af politiet, mens det til gengæld ser vanskeligere ud, når det gælder at indhøste de effektiviseringsgevinster, der er forudsat i planerne. Tilbage står så spørgsmålet, om politikredsene i kraft af centraliseringer og stordrift fremover vil være i stand til at klare både planlagte opgaver og uforudsete hændelser selv? I denne målsætning ligger der implicit et ønske om, at politiet som helhed skal blive bæredygtigt – at politiet som organisation skal være enhver opgave voksen, og så vidt muligt også være i stand til at forudse de behov, der måtte opstå. Der er næppe tvivl om, at den latente terrortrussel danner bagtæppe for de seneste politireformer i Skandinavien, men som vist her, er bæredygtighed et begreb, som rækker langt tilbage i tiden. Det bæredygtige politi synes dog ikke at være blevet til virkelighed – og det vil næppe heller ske i fremtiden, af to grunde:

For det første vil politiet næppe få ressourcer, der er store nok til at opretholde en større ”reservekapacitet” til brug for uforudsete begivenheder. For det andet er politiets muligheder for at forudse, hvilke problemer, de vil stå overfor i fremtiden, begrænsede. Flygtningekrisen og det deraf følgende voldsomme træk på politiet til grænsebevogtning mv. er et eksempel herpå. Politiet har øget indsatsen for at forsøge at forudse, hvilke indsatsområder, som bliver centrale fremover, men som det hedder i den seneste nationale strategiske analyse: ”Den tilgængelige viden er på nogle områder ufuldstændig og usikker” (Rigspolitiet, 2017: 8). Det bæredygtige politi har lidt karakter af en sejlvet drøm – hvis vi bare gør *sådan her*, så skal det nok lykkes – som det måske er på tide at tage op til mere grundig revision?

Referencer

- 605, B. (1971). *Betænkning om Politikredsindelingen i Danmark*. København: Schultz Bogtrykkeri.
- Balvig, F., Holmberg, L., & Højlund Nielsen, M. P. (2011). *Verdens bedste politi. Politireformen i Danmark 2007-2010*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- BRÅ. (2014). *Varför gav fler poliser inte ökad personupplärning? Slutrapport i uppdraget "Satsningen på fler poliser". Rapport 2014:17*. Stockholm: BRÅ.
- Christensen, M. J. (2012). *Fra det evige politi til projektpolitiet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Difi. (2017). *Evaluering av nærpelitireformen. Statusrapport 2016 (Vol. 2017:2)*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- NOU. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer — Politianalysen*. Oslo.
- Politikommisjonen. (2002). *Betænkning om politiets struktur*. København: Statens Information.
- Rigspolitiet. (2017). *National Strategisk Analyse 2017*. København: Rigspolitiet.
- SOU. (2012). *En sammanhållen svensk polis. Betänkande av Polisorganisationskommittén*. Retrieved from Stockholm:
- Statskontoret. (2017). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. Retrieved from
- Stevnsborg, H. (2010). *Politi 1682-2007*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Stevnsborg, H. (2016). *Magt, krig og centralisering. Dansk politi 1945-2007*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Visionsudvalget. (2005). *Fremtidens politi*. København: Justitsministeriet.