

Udlicitering af politiets opgaver i Danmark og Sverige¹

Mette Volquartz, *Post.doc, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet*²

Abstract

The growth in the private security industry alongside a persistent separation of policing from the state is a well-documented Western phenomenon. Yet in Denmark, the police still claim a monopoly over matters of security and the exercise of public authority. This is partly because they operate in a society with a strong cultural aversion to the privatisation of police tasks. Despite this traditional cultural antipathy, privatisation may nevertheless become a future scenario in Denmark due to changes in social attitudes in general and to internal crises within the police. This article presents and analyses these developments and considers the legal implications of privatising certain police tasks in Denmark. Building on this analysis, it draws conclusions about the potential avoidance of state liability through outsourcing. The paper draws comparisons with Sweden, a similar state in political, cultural and legal respects, which began delegating police tasks to private security companies almost fifty years ago, including those that involve the use of physical force.

Keywords

Udlicitering, politiopgaver, private vagter, Skandinavien, offentlig-privat samarbejde.

Keywords

Outsourcing, private policing, public-private partnerships, Scandinavia.

1. Title in English: Outsourcing of police work in Denmark and Sweden.
2. Artiklen bygger på og uddyber aspekter fra min ph.d.-afhandling »*Politi og Privat Vagtvirksomhed*«, der blev bedømt ved Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet den 13. maj 2019 (Volquartz, 2020). Ph.d.-projektet blev samfinansieret af hhv. SikkerhedsBranchen og Københavns Universitet.

1. Indledning

Politiet, som vi kender det, er under pres. På et konkret plan ser den danske politistyrke ud til at være overbebyrdet og underbemandet og betegner sig selv som værende i »*dyb krise*.« (Politiforbundet, 2019). Politiets opgavevaretagelse, ressourcer og prioriteringer er genstand for en omfattende debat, og flerårsaftalen for politiets økonomi er udskudt fra 2019 til 2020. På et mere abstrakt plan bliver det statslige monopol på levering af sikkerhed udfordret af globalisering, cyberkriminalitet, terrorisme og en tilsyneladende umættelig og selvforstærkende efterspørgsel på sikkerhed og tryghed (Loader, 1999; Zedner 2003). Begreber som stat, lov, autoritet, myndighed og nation, der har skabt rammerne for politiets oprindelige legitimitet, synes heller ikke længere at have den samme betydning og naturlighed (Stokkom, Terpstra & Moor, 2010). Inden for politividenskaben har man i flere år anerkendt, at politiarbejde udføres af flere aktører end politiuddannede og derfor skabt termer som fx *hybrid policing*, *plural policing*, *multilateration of policing* og *the governance of security* (Loader 2000; Garland 2001; Johnston & Shearing 2003; Wood & Dupont, 2006) og på norsk *polisier virksomhet* (Gundhus, Larsson & Myhrer 2007; Larsson, Gundhus & Granér 2014; Lomell 2014). Der findes endnu ikke en dansk betegnelse for »*sekundær kontroll med hovedformål å opprettholde orden og sikkerhet i samfunnet*.« (Gundhus, Larsson & Myhrer 2007, s 18), og jeg har derfor valgt at anvende den norske term. Udgangspunktet for det teoretiske skift fra politi til polisier virksomhed synes at have en afgørende årsag: den private sikkerhedsbranches eksponentielle vækst i visse vestlige lande, hvor private sikkerhedsaktører i stigende grad varetager traditionelle politiopgaver (Brodeur, 2010). Bayley og Shearing har sågar anført, at polisier virksomhed ikke længere er monopoliseret af det offentlige politi, og at de demokratiske landes systemer til at håndtere kontrol og lovhåndhævelse har nået deres grænse: »*Future generations will look back on our era as a time when one system of policing ended and another took its place*.« (Bayley & Shearing, 1996, s. 585).

Rygterne om politiets død er dog stærkt overdrevne i dansk kontekst. Dansk politi nyder stor og endda stigende tillid fra borgerne (Politiets Tryghedsundersøgelse 2018; se desuden figur 2 nedenfor), og den private sikkerhedsbranche har hverken særlige beføjelser eller et betydeligt omfang i Danmark (Volquartzén, 2020). Det er imidlertid rimeligt at hævde, at den klassiske sondring mellem politiet, der er ansvarlig for tryghed, sikkerhed, fred og orden i offentlige rum, mens private sikkerhedsaktører opererer i den private sfære, ikke længere er dækkende. Grænserne er generelt blevet mere udflydende mellem det offentlige og det private marked i Danmark, og private aktører er i stigende grad med til at løse traditio-

nelle offentlige opgaver og omvendt (Finansministeriet, 2017). Siden 1985 er der forekommet adskillige store udliciteringer og privatiseringer i Danmark på områder som energi, post, bankvirksomhed, transport, dataregistre m.m.³ Der er også eksempler på udlicitering til privat vagt virksomhed, fx i psykiatrien (Volquartz, 2020), og i 2016 udliciterede DSB den pålagte og tidsbegrænsede opgave med at kontrollere ID hos alle passagerer, der skulle rejse ind i Sverige, til Securitas.

Spørgsmålet er, om politiet alligevel i fremtiden vil udlicitere opgaver som følge af de udflydende grænser mellem det private og det offentlige, et politisk klima der er pro udlicitering, pres på politiet og en sikkerhedsbranche, der presser på for at overtage offentlige opgaver? I denne artikel vil jeg derfor vurdere og analysere de overordnede retssikkerhedsmæssige hensyn samt politimæssige implikationer ved udlicitering af politiets opgaver til private sikkerhedsfirmaer. Det vil jeg gøre ved at inddrage svenske erfaringer på området. I Sverige har man i et halvt århundrede delegeret og udliciteret politiopgaver med tilhørende beføjelser til at anvende magt til private vagter. Det svenske eksempel er væsentligt og sammenligneligt, fordi Sverige ligner Danmark i både politisk, kulturel og politiretlig henseende. I artiklens første afsnit afklarer jeg begrebet udlicitering og præsenterer den svenske model for privat vagt virksomhed. Herefter gennemgår jeg rammerne for delegation af myndighedsudøvelse samt fysisk magtanvendelse, hvor jeg har valgt at skelne mellem, hvad jeg kalder, hhv. det juridiske og det kulturelle magtmonopol. Førstnævnte afklarer gældende dansk ret, mens afsnittet om det kulturelle magtmonopol analyserer det teoretiske aspekt af magtmonopolet i forhold til bl.a. legitimitet og tillid til politiet både i Danmark og Sverige. Resten af artiklen analyserer kritisk de problematiske aspekter af udlicitering med udgangspunkt i den svenske *ordningsvakt* med særligt henblik på borgerens retssikkerhed, politibegrebet og sociale problemer.⁴

3. Der er fx Københavns Lufthavne, der var statsejede indtil 1990, mens staten i dag kun ejer 39,2 pct.; Datacentralen, der var ansvarlig for vigtige registre, fx politiets registre og CPR-registret, blev privatiseret i løbet af 1990'erne; Tele Danmark og Post Danmark blev også privatiseret i 1990'erne, og i 2005 blev Statens bilinspektion privatiseret og solgt til en spansk virksomhed, mens det skabte politisk uro, da Dong Energy blev privatiseret, solgt til amerikanske Goldman Sachs og børsnoteret i juni 2016.
4. Artiklen fremhæver ikke fordele ved udlicitering eller forholder sig til de konkrete opgaver som fx grænsekontrol og bevogtning, som den danske sikkerhedsbranche ønsker og muligvis med fordel kunne overtage. For en sådan diskussion se Volquartz 2020.

2. Baggrund og begrebsafklaring

2.1. Offentlig-privat samarbejde

Begrebet offentlig-privat samarbejde (OPS) er af nyere dato, men samarbejde mellem det offentlige og det private er ikke noget nyt. Det ses fx på områder som daginstitutioner, brandvæsen og praktiserende læger (Indén & Olesen, 2012). OPS er en paraplybetegnelse for alle former for samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. Der findes mange former for samarbejde og ditto modeller for samarbejdets proces, bl.a. udlicitering, delegation, firmatisering/selskabsgørelse (markedsføring af dele af den offentlige sektor) offentlig-privat partnerskab (OPP), outsourcing, privatisering m.fl., men begreberne synes ikke altid at blive anvendt konsekvent og kan overlape hinanden. *Delegation* omfatter videregivelse af kompetence, som en offentlig myndighed har fået tillagt ved lov eller i henhold til lov (Abkenar, 2017, s. 12). Med *privatisering* flyttes ikke blot opgaven fra den offentlige sektor til den private, men også ansvaret for at definere og tilrettelægge opgavens kvalitet og indhold samt finansiering af den. Privatisering har aldrig fået nogen stor udbredelse i Danmark, hvor man i stedet har rettet fokus mod *udlicitering* (Indén & Olesen, 2012). Udlicitering er kun delvis privatisering, for det er stadig den offentlige instans, der har kontrol over, ansvar for og står for finansiering af opgaven (2012, s. 33). *Outsourcing* derimod er adskilt fra det offentlige og anvendes, når en privat virksomhed udskiller en intern opgave og lader et andet firma varetage driften af den.

2.2. De svenske vagttyper

I Sverige findes der fire typer private vagter: *våktare* (vægtere), *skyddsvakter* (beskyttelsesvagter), *ordningsvakter* (ordensvagter) og *vakter* (vagter). Sidstnævnte gruppe er som regel dørmænd og har ingen beføjelser. Den første gruppe, **våktare**, ligner den danske vagt/vægter i relation til både uddannelse, ansættelse og opgaver. Våktaren er ansat i en autoriseret privat vagtvirksomhed, og opgaverne er at forebygge og forhindre brand, kriminalitet og andre ulykker. Våktare kan i modsætning til den danske vægter i særlige situationer få lov til at bære skydevåben. **Skyddsvakten** varetager forskellige bevogtningsopgaver for det offentlige og det private, fx ved Riksbanken, atomkraftværker og lufthavne. Skyddsvakten har bl.a. beføjelser til at bortvise folk via fysisk magtanvendelse, til at pågribe folk (ikke kun på fersk gerning, men også baseret på mistanke), beslaglægge samt foretage kropsvsitation. Denne type vagter har desuden ofte beføjelse til at bære skydevåben (Skyddslag 2010:305). I denne artikel er der primært fokus på **ordningsvakten**. Ordningstvaktens formål er at opretholde den offentlige orden uden at være ansat som politibetjent: »I *enlighet med vad som föreskrivs i denna lag*

får den som inte är anställd som polisman förordnas att som ordningsvakt medverka till att upprätthålla allmän ordning.» (Lag (1980:578) om ordningsvakter, § 1). Ordningevakten sorterer dog under politiet og er pålagt at bistå politiet, hvis det kræves. Ordningevakten kan udføre opgaver i det offentlige rum for bl.a. kommuner og koncertarrangører samt bistå politiet i ordensopgaver. Ordningevakten bærer stav og håndjern og har i henhold til lag om ordningsvakter beføjelser til at bruge fysisk magt, bortvise folk fra det offentlige rum, kropsvisitere, beslaglægge genstande samt tilbageholde folk i op til otte timer. Dette gælder primært berusede personer, som ikke kan tage vare på sig selv eller udgør en fare for andre eller sig selv. Ordningevakterne har hjemmel til at afvise samt fjerne personer, der pga. deres adfærd udgør en umiddelbar fare for andre. I særlige tilfælde kan ordningevakten også være udstyret med hund og/eller skydevåben. Politiet uddanner, fører tilsyn med og er ordningevakternes overordnede. Ordningevakterne har meldepligt over for politiet og skal aflægge rapport, hvis de får kendskab til kriminalitet. Der er meget specifikke standarder for ordningevaktens uniform, således at han eller hun ikke kan forveksles med en politibetjent. Grunduddannelsen varer 10 dage (80 timer) og i denne periode skal ordningevakten modtage undervisning og til eksamen i fx etik, jura, arbejdsmiljø, risikoanalyser, førstehjælp, narkotika, konflikthåndtering, brand, håndtering af batong, problemorienteret ordningevaktarbejde og forholdet til politiet (Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter, 2012, bilag 1). Det er som regel kommuner, der hyrer ordningevakter til opgaver på områder som fx pladser, togstationer, ved busterminaler og offentlige institutioner eller patruljering i områder, hvor borgere føler sig utrygge. De offentlige områder, hvor ordningevakterne må arbejde, skal i forvejen være godkendt af politiet, og politiet definerer det geografiske område, hvor vagtens beføjelser er gældende. Politiet kan også udstede påbud om ansættelse af et bestemt antal ordningevakter til steder som stadions, natklubber, koncertsteder m.fl. (BYA 2018). Ifølge Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA) er der ca. 9.500 ordningevakter i Sverige (BYA).⁵

Den svenske model er kompleks, og der forekommer ikke nødvendigvis en klassisk udliciteringsproces med udbud og bud, men snarere delegation af myndighedsudøvelse samt en proces, hvor det offentlige løbende køber ydelser hos private vagtvirksomheder. Jeg har dog alligevel valgt at anvende termen udlicitering som overordnet samlebegreb ud fra følgende definition: staten lader private

5. For en mere detaljeret gennemgang af de forskellige vagters uddannelse, beføjelser og reguleringen heraf, se Volquartz, 2020, kap. 13.

virksomheder varetage offentlige opgaver, som staten selv tidligere har stået for, men som nævnt ovenfor er det ved udlicitering fortsat den offentlige instans, der har kontrol over, ansvar for og står for finansiering af opgaven.

3. Delegation af myndighedsudøvelse og fysisk magtanvendelse

3.1. Det juridiske magtmonopol

I den nyere juridiske forskningslitteratur om delegation af myndighedsudøvelse (Abkenar 2017, Svendsen 2015; Henrichsen 2006) anvendes Bent Christensens definition på myndighedsudøvelse. Ifølge denne sker myndighedsudøvelse, når der forekommer en ulighed mellem borger og forvaltning, og forvaltningen »ensidigt og bindende fastlægger den enkeltes – borgerens – rettigheder og pligter på grundlag af offentligretlige regler.« (Christensen, 1997, s. 8). Forvaltningen bruger sin samfundsmæssige magt mod borgeren, som dermed mister sin uafhængighed. Denne definition anvendes også i nærværende artikel i forhold til bedømmelsen af, hvad der er eksklusive politiopgaver. Magtanvendelsen har en afgørende karakter, fordi den hænger sammen med menneskerettigheder, værdighed, forvaltning, retssikkerhed, samarbejde med andre myndigheder mm. Særligt håndtering af anholdte og frihedsberøvede, herunder arrestanttransport, må være en eksklusiv opgave for staten i henhold til ovenstående definition på myndighedsudøvelse (Volquartzten, 2020, s. 279-80).

Det mest opsigtsvækkende ved den svenske model er statens delegation af opgaver, der indebærer fysisk magtanvendelse. Det klæber ellers til hele ideen om politiet, at korpset ikke blot har et magtmonopol, men også at netop dette monopol er definitionen på politiet (Bittner, 1970; Brodeur, 2010). Det er da også den mest nærliggende grænse at trække mellem private sikkerhedsudbydere og politifolk – i hvert fald i Danmark, hvor spørgsmålet om, hvilke opgaver private aktører (eventuelt) kan udføre, strander på forestillingen om politiets eneret til at anvende magt. Politiforbundet frygter, at private selskaber: »kan sætte tænderne i politiets magtmonopol« (Scharling, 2016), og Visionsudvalget bag politireformen 2007 mente, at politiet som udgangspunkt har: »monopol på magtanvendelse over for borgerne.« (Visionsudvalget, 2005, s. 94). »Som udgangspunkt« er netop den rette term at anvende. Dansk politi har, som det er i dag, et juridisk magtmonopol (Volquartzten, 2020, kap. 4), men der forekommer ikke noget forbud i grundloven mod delegation af fysisk myndighedsudøvelse til private, om end de forekommende eksempler herpå overordnet synes at være hjemlet i nødretslignende bestemmelser (Abkenar, 2017). Der er dog forfatningsretlige begrænsninger for delegation, og hvorvidt staten bør gøre dette, samt *hvilke* myndighedsopgaver, og *hvem* der kan udføre dem er i sidste ende et retspolitisk spørgsmål

(Henrichsen, 2006). Juridisk set, kan der altså indføres ordningsvakter i Danmark, men det vil kræve lovændringer i forhold til gældende ret. Fx en ændring af vagtvirksomhedsloven. Private vagter må nemlig ikke udøve vagtvirksomhed i det offentlige rum, særligt gågader, i henhold til vagtvirksomhedslovens § 6, stk. 1 for netop at undgå, at vagterne nærmer sig politiets virksomhed, dvs. opretholdelse af ro og orden på offentligt sted (Betænkning 1048/1985 om vagtvirksomhed, s. 50).

Den blotte kendsgerning, at det er muligt at demontere dele af eller al politiarbejde og fordele det blandt forskellige aktører, er imidlertid ikke et argument for også at gøre det (Button, 2002). Nedenfor vil jeg derfor gennemgå det, jeg kalder det kulturelle magtmonopol.

3.2. *Det kulturelle magtmonopol*

Udgangspunktet for den grundlæggende fortælling om statens monopol på levering af fred og sikkerhed er den engelske filosof Thomas Hobbes' (1588-1679) værk *Leviathan* fra 1651. Selv om *Leviathan* blev skrevet i en helt anden historisk kontekst, og monopolmodellen rent praktisk synes forældet, så er dens narrativ meget stærkt, bl.a. fordi det er blevet gentaget igen og igen i de centrale værker om stat, politi og sikkerhed. Som eksempel har der i mange år i retsteorien været konsensus om statens magtmonopol. Således har Henning Koch med henvisning til den navnkundige Alf Ross, givet udtryk for, at: »*Staten skaffer os fred på grund af voldens monopolisering.*« (Koch, 1994, s. 17). Denne forestilling er en af de mest overbevisende politiske normer i verden i dag, og det er et paradigme, der påvirker langt de fleste borgeres forestillinger om tryghed, sikkerhed, fred og orden, og hvem der bør levere disse (Migdal, 2001). Det er, hvad David Beetham ville kalde normativ legitimitet. Normativ legitimitet er et samfunds opfattelse af, hvad der er den retmæssige kilde til autoritet; hvilke kvaliteter der er passende for udøvelsen af magt, og hvordan enkeltpersoner kommer til at besidde dem (Beetham, 2013, s. 91). Det er et narrativ der bruges til at retfærdiggøre regler, og hvorfor man skal følge dem. Eller hvad Max Weber ville kalde en »*legende*,« der retfærdiggør, at staten har monopol på legitim magt (Weber, 1990, s. 549). Hvis masserne skal acceptere de højt privilegeredes fordele og magt, skal der være en fælles fortælling (»*Legende*«), som retfærdiggør forskellen (1990, s. 549). Denne fælles fortælling kan altså i en Hobbes'k logik beskrives således: de offentlige sikkerhedsforanstaltninger er legitime og medfører fred og stabilitet, mens private sikkerhedsforanstaltninger er illegitime og resulterer i anarki (White, 2010, s. 24). Staten kan dermed legitimere den private sikkerhedsbranche ved fx at give den del i magtmonopolet, regulere den eller indgå kontrakter med den, men dermed

devaluerer staten sin egen normative legitimitet (Smith & White, 2014). Man kan også beskrive dette forhold som Stanley Cohen gjorde for mere end tre årtier siden: staten ødelægger sit eget krav på legitimitet, hvis den udliciterer (mit ordvalg) kriminalitetskontrol til private (Cohen, 1983, s. 117).

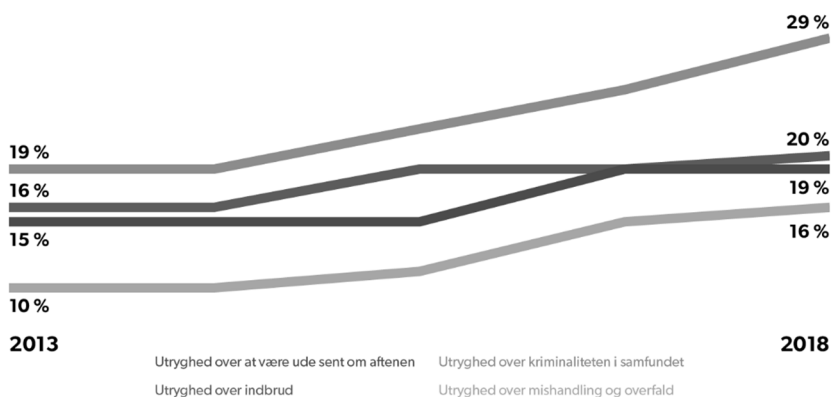
Det skal nævnes, at der ikke er konsensus om denne udlægning. Forklaringen på væksten i den private sikkerhedsindustri har indtil nyere tid været af domineret af økonomisk teori, bl.a. udbud-og efterspørgsel (Shearing & Stenning 1981; Shearing & Stenning, 1983; Bayley & Shearing, 1996; Johnston & Shearing, 2003; Wood & Dupont, 2006; Wood & Shearing, 2007). Denne fortolkning er dog efterhånden blevet kritiseret for bl.a. for sine empiriske udfordringer og for at være en global teori, der ikke forholder sig til enkelte landes særegne forhold, udvikling og historie (Jones & Newburn, 1998; Braithwaite, 2000). Tilgangen er også blevet kritiseret for at negligere betydningen af samfundets forhold og normative forventninger til stat, politi og sikkerhed, der som nævnt har dybe rødder i idealet om statsmonopolet på sikkerhed og magt (Loader 1997c; Loader & Walker 2007; White, 2010). Med den økonomiske tilgang overser man, som Danilo Zolo har påpeget, at staten er mere end blot et reguleringsapparat:

“It is most of all on the symbolic level that the institutions of authority, with all their show, ritual, prescriptions, and even codes of manners and etiquette, satisfy a latent need for social protection and spread a gratifying sensation of order and security.” (Zolo 1992, s. 43).

Det samme kan siges om politiet, som har en politisk og kulturel overlegenhed – en symbolsk magt – i forhold til private vagter (Loader, 1997a; Loader, 1997b). Det interessante er, at det kulturelle magtmonopol også gør sig gældende i Sverige. Branchen opererer, ligesom i Danmark, i et samfund, hvor offentligheden har klare forventninger om, at politiaer virksomhed bør leveres af staten, og den svenske private sikkerhedsbranche skal hele tiden bevise sit værd (Löfstrand, 2019; Löfstrand, Loftus & Loader, 2016; Löfstrand, Loftus & Loader, 2017). Ideologi og praksis hænger altså ikke sammen, og det kan få betydning for statens og politiets legitimitet. Som jeg vil beskrive senere er arbejdsdelingen i den svenske form for pluralistisk politiaer virksomhed ikke specielt godt organiseret eller effektivt koordineret. Grænserne mellem de forskellige aktører, deres respektive ansvarsområder, roller og begrænsninger er ofte uklare for både for publikum og aktører. Denne erfaring har forskere også draget i Storbritannien, hvor Crawford og Lister har anført, at netop disse udflydende grænser kan gøre befolkningen usikker på sikkerhedsforanstaltningernes legitimitet (Crawford & Lister, 2004).

Bestemte områder i Sverige har store udfordringer i forhold til kriminalitet og utryghed. I en undersøgelse fra 2017 foretaget af Svenska Dagbladet og kriminolog Sven Granath, viste det sig, at Sverige i 2015 havde det højeste antal skud-dræbte i Norden, hvilket var kulminationen på en negativ udvikling i løbet af ti år (Nissen, 2017). Også den svenske utryghed stiger, jf. figur 1. Ser man på tilliden til politiet er der ydermere forskel på Sverige og Danmark. I Danmark (og Norge) er tilliden til politiet høj, mens den er markant lavere og nedadgående i Sverige, jf. figur 2.

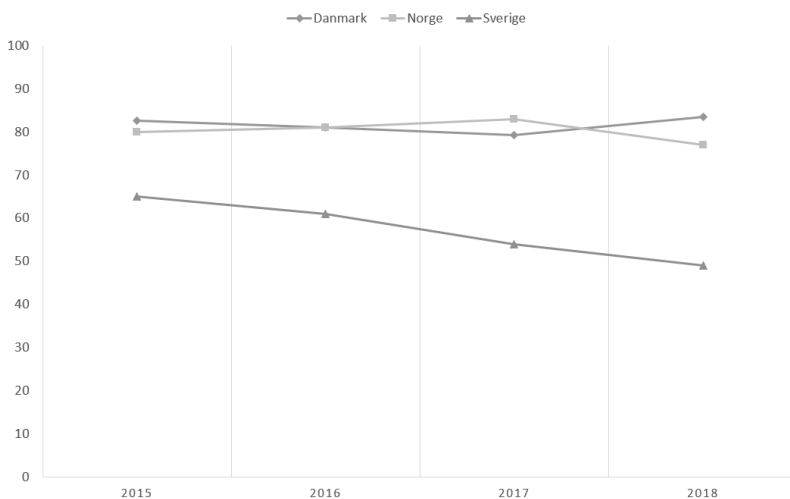
Figur 1: Udviklingen af utryghed i Sverige 2013-2017 (Nissen, 2017).



© DR

Der kan ikke på baggrund af en sådan statistik drages nogen konklusioner om, hvorvidt den svenske brug af private vagter påvirker kriminalitetsudviklingen, trygheden eller tilliden til politiet. Det væsentlige i denne sammenhæng er, at Sverige i en skandinavisk sammenhæng har en lav grad af tillid til politiet og en høj grad af kriminalitet og utryghed, men det er uklart om det er *på grund af* eller *på trods af* den omfangsrige brug af private vagter. Ser man på den ovenstående argumentation tyder meget imidlertid på, at fragmenteringen og omfordelingen af magtmonopolet ikke bidrager til at reducere tendensen til stigende utryghed og mistillid til politiet.

Figur 2: Tilliden til politiet målt i procent i Danmark, Norge og Sverige 2015-2018



Kilde: Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2015; NTU 2016; NTU 2017; NTU 2018; Politiets innbyggerundersøkelse 2018; Politiets tryghedsindex 2016; Politiets tryghedsundersøkelse 2018.

4. Ordningstvaktens arbejdsmiljø og politiet som arbejdsgiver

Uanset om en ordningstvakt hyres af en offentlig eller privat kunde, er det svensk politi, der på forhånd tillader og definerer det geografiske område, hvor en ordningstvakt har sine beføjelser. Stederne, hvor ordningstvakter må arbejde, defineres i lag (1980:578) om ordningstvakter, samt ordningstlagen (1993:1617). Ordningstvakter er ydermere forpligtede til at bistå politiet, hvis politiet beder om det, og politiet kan hurtigt definere et nyt eller større område, hvor vagten må arbejde (Lag 1980:578 om ordningstvakter, § 3). Det betyder i praksis, at arbejdsgiver og chef ikke nødvendigvis er den samme, hvilket kan sætte ordningstvakt i en prekær situation. Dels kan der opstå en loyalitetskonflikt mellem arbejdsgiveren (den vagtvirksomhed, han eller hun er ansat i), kunden (kommunen, butikken eller lign.) og chefen (politiet), som kan beordre vagten et andet sted hen. Dels er der spørgsmålet om arbejdsmiljø. Man arbejder i politiet med mental parathed og andre metoder til at gøre det uforudsigelige mere forudsigeligt. Når man som ordningstvakt er forberedt på en ordensopgave i et bestemt regi, kan det være svært

pludselig at blive sat til en anden opgave, der måske indeholder konfrontationer med civile m.m. Farlige og uforudsigelige opgaver hører netop til i politiets portefølje, fordi politiet er særligt uddannet og trænet heri. Desuden vil politiansatte ofte være briefet, inden de tager på en opgave, mens det samme ikke nødvendigvis gælder for en ordningsvakt. Ordningevakten bliver i Sverige til tider omtalt som politiets stikirenddrenge (»Svenske vagter har de største magtbeføjelser«, 2018) og gratis arbejdskraft for politiet (BYA, 2018). En svensk undersøgelse af befolkningens følelse af tryghed i forhold til hhv. uniformerede politifolk, ordningevakter og politifrivillige i Örebro i 2015, viste bl.a. at folk havde størst tillid til politiet, samt at meget få havde en korrekt opfattelse af, hvad der er ordningevaktens beføjelser (Doyle, Frogner & Andershed, 2015). I et studie af private vagters selvforståelse i hhv. Sverige og England bliver det også anført, at politi og publikum ofte har forkerte forventninger til den private vagt, og at et fællestræk ved de interviewede vagter er, at de gør mere end det, der er krævet, for at leve op til kundens – og egne – forventninger (Löfstrand, Loftus & Loader, 2016).

Udfordringerne med henblik på ordningevaktens arbejdsmiljø og politiets arbejdsgiveransvar blev også anført i brancheorganisationen Säkerhetsföretagens evaluering af indsatsen efter terrorangrebet i Drottninggatan 7. april 2017. Her oplevede ordningevakter bl.a. at få modsatrettede befalinger fra forskellige politifolk samt manglende forståelse fra politiets side for, hvad man kan forvente af en ordningevakts kompetencer og viden. Fx er en ordningevakt ofte stedbunden i sin opgave og har sjældent det lokalkendskab i et større område, som politiet har (Först på plats när terror slår till, 2017, s. 11). En anbefaling var derfor at klargøre reglerne for arbejdsmiljøet vedrørende ordningevakter (Först på plats när terror slår till, 2017, s. 18).

Opgaver, der skal løses i det offentlige rum, hvor mennesker og måske endda sociale og kulturelle problemer spiller ind, kan være svære at løse som privat aktør. Både i forhold til arbejdsmiljø og kvalitet af opgaveløsningen. Som bekendt indeholder alting sin modsætning, og hvor den private sikkerhedsbranches fordel i forhold til politiet er de kortvarige ansættelser, der medfører fleksibilitet og lavere udgifter, så er det netop de kortvarige ansættelser, der vil vanskeliggøre løsningen af flere politiopgaver. Det skyldes dels, at mange politiopgaver kræver lokalkendskab, stabilitet, kontinuitet og tid. I Holland har kommuner og byer siden 1980'erne anvendt egne kommunale vagtværn som lokale ordenshåndhævere, de såkaldte MLE-vagter (Municipal Law Enforcement) også kaldet SIOs (Special Investigative Officers). Disse patruljerer, har særlige beføjelser og bærer peberspray, håndjern og stav. Fra 2005 blev det lovligt at ansætte private vagter fra private vagtvirksomheder i det offentlige korps af byvagter (Terpstra, Stokkom &

Spreeuwerts, 2013). De private vagter har samme uniform og beføjelser som de offentlige med undtagelse af peberspray og stav. De private vagter har heller ikke adgang til politiets kriminalregister. Der er imidlertid stor forskel på ansættelsesforholdet og på arbejdsmiljøet:

- De private er som regel ansat i en kortere periode på to-tre måneder, og i den periode må de ikke arbejde for andre, selv om opgaven som SIO som regel er deltidsarbejde (Terpstra, 2016).
- Vagterne er stolte af opgaven som SIOs og oplever, at deres arbejde har en stor samfundsværdi. De føler det som en degradering, hvis de ikke forlænges og skal tilbage til andre opgaver i vagtfirmaet (Terpstra, 2016).
- De oplever en usikkerhed omkring deres beføjelser (Terpstra, 2012).
- Det er svært at løse opgaven netop pga. ansættelsesformen, fordi opgaven kræver tid til at opbygge relationer og få lokalkendskab.

Nogle SIOs bliver hyret til specifikke opgaver som fx *street coach*, hvor det forventes, at de indgår i og opbygger tætte relationer til grupper af rodløse drenge/unge mænd, der hænger ud i det offentlige rum.

“The use of private SIOs by municipal governments is not without its problems. For example, the managerial notion of flexibility is often hard to reconcile with the need for the SIOs to build up detailed expertise, with day-to-day information about the neighborhood, certain groups of youngsters, and locations with concentrations of problems, while having to sustain relations with both partners (the police, youth workers or janitor) and citizen groups.” (Terpstra, Stokkom & Spreeuwerts, 2013, s. 35).

De hollandske forskere påpeger et helt centralt paradoks her. Grunden til overhovedet at hyre den private sikkerhedsbranche til at bistå politiet, er den samme grund til, at branchen ikke er i stand til at løfte opgaven: nemlig fleksibilitet og korte ansættelser. I hvert fald når det handler om politiets opgaver med at løse sociale problemer. I næste afsnit vil jeg belyse netop denne væsentlige del af politiarbejde.

5. Faren for symptombehandling og sikkerhedsliggørelse

I en avisartikel i Göteborgs-Posten fra 2016 bliver det anslået, at ca. 31.000 personer arbejder i den private sikkerhedsbranche i Sverige, mens antallet af politifolk er 20.000. Sikkerhedsbranchen omsætter for 40 mia. svenske kr., som sammenlignes med politiets årlige bevilling på 21 mia. svenske kr. (Hansing, 2016).

Her bør det indskydes, at data og tal for den private sikkerhedsindustri og særligt sammenligningen af dem med tal for politiet er behæftet med usikkerhed, og at vækst i den private sikkerhedsbranche ikke nødvendigvis sker på bekostning af politiet, men snarere parallelt (Jones & Newburn, 1998, s. 99-100; White, 2010).⁶ Der er dog mange svenske eksempler på, at politiet udliciterer opgaver til private vagter, og brancheorganisationen S akerhetsbranschen  nsker flere opgaver, fx arrestanttransport (Hansing, 2016). I januar 2019 gav den svenske energiminister Anders Ygeman angiveligt udtryk for, at regeringen vil g ore det lettere for private vagter at overtage politiopgaver som for eksempel at transportere fanger mv. (»En tredjedel af de svenske kommuner hyrer private vagter«, 2019). Dav arende forskningsansvarlig p a politiuddannelsen i V axj o, Rolf Gran er, mente imidlertid, at der er risici forbundet med den svenske udvikling. Han har p apeget, at hvis beskyttelse og tryghed begynder at koste mere, end det g or via skatten, er det problematisk, fordi det medf orer en ulighed i samfundet: »Jag gillar inte den glidningen. Vi ska ha en skyddsmakt som omfattar alla medborgare och det ska vara polisk aren.« (Hansing, 2016). Her kan det dog modargumenteres, at netop ved udlicitering er den betalende kunde det offentlige, og vagtens kunder er dermed alle borgere. Den ellers negative eller eksklusive sikkerhed bliver til politiets form for sikkerhed, der beskrives som en positiv eller inklusiv sikkerhed, der beskytter en kollektiv interesse (Steden, 2007, s. 19).

Der kan dog alligevel godt v are tale om en risiko for ulighed i udliciteringsmodellen, men her mener jeg, det kan ske gennem en sikkerhedsligg orelse (*securitization*). Sikkerhedsligg orelse anvendes som udgangspunkt om international politik, og er en ekstrem politisering, der handler om statens overlevelse (Buzan, W aver & Wilde, 1998). Sikkerhedsdiskursen skal if olge teorien opfattes som et negativt, hvor staten har fejlet, fordi den ikke kan h andtere emner som almindelig politik, men m a have det p a sikkerhedsniveau (Buzan, W aver & Wilde, 1998, s. 29). I n erv erende sammenh ang anvendes begrebet i en noget mindre skala: Hvis kommuner let og billigt kan hyre vagter til at patruljere og opretholde orden i det offentlige rum, kan det blive en glidebane i forhold til det offentliges indsats for at hj alpe udsatte borgere. Samfundet risikerer, at komplekse, sociale, kulturelle og  konomiske problemer, de s akaldte *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973) vil blive italesat som sikkerhedsproblemer, der skal h andteres gennem en sikker-

6. I Danmark er den private sikkerhedsbranche markant mindre end politiet. I 2017 var der 15.078 fuldtidsbesk eftigede i Rigspolitiet, mens der i den private sikkerhedsbranche var 5.237 (Volquartz, 2020, kapitel 2.2.1.).

hedslogik: effektivitet, overvågning, teknik og vagter. Det kunne også være en større politistyrke og strengere straffe, men for kommuner, der ikke råder over dette ressortområde, kan den private vagtvirksomhed være det oplagte svar på utryghed, uro og uorden. Som eksempel har bystyret i Stockholm i 2018 fået tilladelse til at øge antallet af ordningsvakter på baggrund af uro og tryghedsmåliger blandt borgerne i bestemte forstæder («Stockholm satser på private vagter», 2018). Dette er imidlertid kun symptombehandling, og risikosamfundet risikerer, at der ikke er den rette motivation til at undersøge problemernes årsag, samt investere i fx social-, unge- og sundhedsområdet.

Hvis vi et øjeblik sætter sikkerhedsliggørelsen i parentes og antager, at utryghed og uorden bedst håndteres af personer i sikkerhedssektoren, så er politiet (og altså ikke private sikkerhedsaktører) stadig den bedste garant for ligebehandling i samfundet. Politiet i Danmark bliver nemlig i modsætning til private vagter undervist i forvaltningsret og i, hvordan der sikres legalitet i politiets sagsbehandling uden for det strafferetlige og straffeprocessuelle område. Det drejer sig om at foretage konkret sagsbehandling og have forståelse for grundlæggende retsregler. Politiet skal overholde god forvaltningsskik og skal som bekendt virke for deres formål gennem bl.a. *hjælpende* virksomhed (Politiloven § 1).

Politiet kan i henhold til retsplejelovens § 115, stk. 1 videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til:

- »1) det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet),
- 2) politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer (PSP-samarbejdet) eller
- 3) samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen over for dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen, og dømte under 18 år, der løslades fra institutioner m.v. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v.» (KSP-samarbejdet).

Ydermere har politifolk som alle andre, der udøver offentlig tjeneste eller offentlig hverv, pligt til at underrette kommunen, hvis de har grund til at antage eller får kendskab til et barn eller en ung under 18 år, der har brug for særlig støtte m.m. (Serviceloven § 153). Politiets meldepligt og samarbejde med de nævnte myndigheder kan medvirke til, at uro og utryghed ikke sikkerhedsliggøres og ikke symptombehandles. Den private vagt kan, uanset personlige kompetencer, ikke gøre meget andet end at bortvise personer.

Dette argument har naturligvis en normativ præmis og afspejler ikke nødvendigvis altid virkeligheden. For det første forekommer der i politiets arbejde en

bred margin i fortolkning af regler. Som Holmberg har påpeget, betyder det, at det er forbundet med store vanskeligheder for ledelse og forskere at få indsyn i, hvordan politiet i praksis forvalter dette råderum (Holmberg, 2011). For det andet garanteres marginaliserede gruppers tryghed, sikkerhed, fred og orden ikke, blot fordi disse varetages af staten. Det ses fx i de nyere bestemmelser i ordenbekendtgørelsen om de såkaldte zoneforbud, der giver politiet hjemmel til at give bøde til og bortvise hjemløse fra en kommune, de har sovet i. Ifølge ordensbekendtgørelsen § 3, stk. 4 er det forbudt at etablere eller opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. Ordensbekendtgørelsen blev i 2018 skærpet således, at den pågældende kan meddeles den pågældende forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for den kommune, hvor overtrædelsen er begået, jf. § 6, stk. 3. I dette tilfælde synes det problemløsende og hjælpende aspekt af politiarbejde at være fortrængt til fordel for det lovhåndhævende og det symptombehandlende. Hjemløse ses i denne sammenhæng ikke som et socialt anliggende, men som et ordensanliggende (Volquartz, 2020, s. 286). Pointen er, at det er for dikotomisk med et narrativ om, at politiet er de gode, der hjælper og sikrer alle borgeres rettigheder uanset borgerens sociale status, og at private vagter er de onde, der kun bortviser og arbejder for de betalende kunder. Men alt i alt må det dog konstateres, at de retssikkerhedsmæssige skøn, som politifolk dagligt foretager, kræver uddannelse, træning og erfaring med offentlig forvaltning. Disse opgaver er forbeholdt politiet og kan pr. definition ikke løftes af private aktører, der jo netop er private og ikke offentlige.

Uanset hvordan polisier virksomhed skal organiseres, er det afgørende at holde sig for øje, at grundlaget for tryghed, sikkerhed, fred og orden ikke kan leveres ved en gentagende stigning i både de offentlige og private sikkerhedsbudgetter (Reiner, 2010, s. 173). Selv om der er alvorlige og reelle trusler, forekommer der også på samme tid en politisering af trygheds- og sikkerhedsbegrebet – eller et mytisk narrativ om policing som den bedste løsning på utryghed, usikkerhed, uro og uorden. I spørgsmålet om udlicitering af politiopgaver til den private sikkerhedsbranche *må* der være en overvejelse om, hvorvidt opgaverne overhovedet skal løses i sikkerhedssektoren – uanset om denne er offentlig eller privat.

6. Konklusion

I artiklen har der været fokus på den såkaldte ordningsvakt, der har beføjelser til at opretholde ro og orden i det offentlige rum med anvendelse af magt, hvilket der ellers i dansk henseende er en traditionel og eksklusiv politiopgave. Arbejdsdelingen i den svenske form for polisier virksomhed er ikke specielt godt organiseret eller koordineret. Grænserne mellem de forskellige aktører, deres respektive

ansvarsområder, roller og begrænsninger er ofte uklare for både for publikum og aktører. Der foreligger ingen specifik viden om, hvorledes Sveriges brug af private vagter påvirker kriminalitetsudviklingen, trygheden eller tilliden til politiet, men det er i anden sammenhæng påvist, at de førnævnte udflydende grænser kan gøre befolkningen usikker på sikkerhedsforanstaltningernes legitimitet (Crawford & Lister 2004). Det er også påvist, at Sverige i en skandinavisk sammenhæng har en lav grad af (og faldende) tillid til politiet og en høj grad af kriminalitet og utryghed. Den private branche mangler normativ legitimitet, både i Danmark og Sverige, på grund af et traditionsbundet narrativ om, at staten er den retmæssige kilde til autoritet og har monopol på både definition og levering af tryghed, sikkerhed, fred og orden. Staten har dermed en høj grad af legitimitet, men hvis den udliciterer kriminalitetskontrol og magtanvendelse og dermed legitimerer private sikkerhedsaktører, underminerer staten sin egen legitimitet og autoritet.

Skulle der komme et politisk flertal for at udlicitere nuværende politiopgaver i Danmark, vil det være nødvendigt med en grundig overvejelse om, *hvilke* opgaver der er egnet til at varetages af private aktører. Samt hvilken opgaveløsning der bedst tjener borgerens ret til lighed, retfærdighed og værdighed –altså borgerens *retssikkerhed*. I denne overvejelse må der være et væsentligt fokus på politiets formål og særkende, som er offentlig forvaltning, mennesker, stabilitet, tid og kontinuitet. Opgaver, der indebærer magtanvendelse, involvering med borgere og andre myndigheder er forbeholdt politiet, således at privat vagtvirksomhed ikke bliver en ringere version af politiet med et problematisk arbejdsmiljø for vagten. Og således at udliciteringen ikke medfører forringelser i de sociale og kriminalitetsforebyggende indsatser.

Litteratur

- Abkenar, AT 2017, Delegation af myndighedsudøvelse, Jurist- og Økonomforbundet.
- Bayley, DH & Shearing, CD 1996, 'The future of policing', *Law & Society Review* 30, nr. 3, 585-606. <https://doi.org/10.2307/3054129>. <https://doi.org/10.2307/3054129>
- Beetham, D 2013, *The Legitimation of Power*, 2. Udgave, Palgrave-Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-36117-2>. PMCid:PMC3689052
- Betænkning nr. 1048/1985 om vagtvirksomhed. Afgivet af det af justitsministeriet nedsatte udvalg om private vagtselskaber.
- Bittner, E 1970, *The functions of the police in modern society*, USA: National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency.
- Braithwaite, J 2000, 'The new regulatory state and the transformation of criminology', *The British Journal of Criminology*, special issue: Criminology and social theory 40, nr. 2, s. 222-238. <https://doi.org/10.1093/bjc/40.2.222>. <https://doi.org/10.1093/bjc/40.2.222>

- Brodeur, J 2010, *The Policing Web*, Oxford.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199740598.001.0001>
- Button, M 2002, *Private Policing*, Willan Pub.
- Buzan, B, Wæver, O & Wilde, J 1998, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers.
- BYA, besøg hos Bevakningsbranschens Yrkes- og Arbejds miljønämnd, Malmø, 25. januar 2018.
- Cohen, S 1983, 'Social control talk: telling stories about correctional change', D. Garland og P. Young (red) *The power to punish. Contemporary penalty and social analysis*, London: Heinemann, s. 101-129.
- Christensen, B 1997, »Myndighedsopgaver og udlicitering. Responsum til Udliciteringsrådet. Udliciteringsrådet«, Økonomistyrelsen.
- Crawford A & Lister, S 2004, *The Extended Policing Family: Visible Patrols in Residential Areas*, Joseph Rowntree Foundation.
- Doyle, M, Frogner, L & Andershed, H 2015, *Tryggare kan ingen vara? Människors trygghet i närvaro av poliser, ordningsvakter och polisvolontärer*, rapport 2015:1, Stockholm: Örebro Universitet og Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli.
- »En tredjedel af de svenske kommuner hyrer private vagter«, SecurityUser.com, 29. januar 2019. <https://www.securityuser.com/dk/Nyheder/Samfund/en-tredjedel-af-de-svenske-kommuner-hyrer-private-vagtvaern#.XGaEgVxKiU1> (set 15. februar 2019).
- »Et styrket politi. Et tryggere Danmark. Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi i 2016-2019«, november 2015.
- Finansministeriet 2017, *Fair og lige konkurrence*, september 2017, <https://www.fm.dk/publikationer/2017/fair-og-lige-konkurrence> (Set 3. februar 2019).
- »Först på plats när terror slår till. En analys av säkerhetsföretagens roll under attentatet på Drottninggatan 7:e april 2017«, Säkerhetsföretagen, Transportföretagen, <http://news.cision.com/se/transportforetagen/r/ny-rapport--forst-pa-plats-nar-terror-slar-till,c2390860> (set 22. oktober 2018).
- Garland, D 2001, *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226190174.001.0001>
- Gundhus H, Larsson P & T Myhrer 2007 (red), *Polisiaer virksomhet: hva er det – hvem gjør det?* Forskningskonferansen 2007, Politihøgskolen, <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/175044> (set 12. januar 2020)
- Hansing, SA 2016, 'Fler väktare och ordningsvakter än polis', Göteborgs-Posten, 13. juli 2016. <http://www.gp.se/nyheter/v%C3%A44stverige/flu-v%C3%A44ktare-och-ordningsvakter-%C3%A4n-poliser-1.3477377> (set 2. december 2018).
- Henrichsen, C 2006, »Udlicitering af myndighedsopgaver – Er det foreneligt med retssikkerhedsmæssige hensyn?«, C Henrichsen, S Rønsholt & P Blume (red) *Forvaltningsretlige perspektiver*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 423-470.
- Holmberg, L 2011, »Må jeg overvære Deres anholdelse?« – Om politiforskning, deltagerobservation og informeret samtykke«, *Retfærd* 34, 4/135, 60-78.
- Indén, T & Olesen, KN 2012, *Offentlig-privat samarbejde*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Johnston, L & Shearing, C 2003, *Governing Security*, Routledge.
- Jones, T & Newburn, T 1998, *Private security and public policing*, Oxford: Clarendon Press.

- Jørgensen, AS 2018, »Anna Gaarslev: »Der er kriminalitet i Malmø, som svensk politi har svært ved at håndtere««, dr.dk, 18. januar 2018. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/anna-gaarslev-der-er-kriminalitet-i-malmoe-som-svensk-politi-har-svaert-ved-haandtere> (set 26. januar 2019).
- Koch, H 1994, *Demokrati slå til! Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder 1932-1945*, Gyldendal.
- Lag (1980:578) om ordningsvakter.
- Larsson, P, Gundhus H & Granér R 2014 (red), *Innføring i politivitenskap*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Loader, I 1997a, 'Policing and the social: Questions of symbolic power', *The British Journal of Sociology* 48, nr. 1, s. 1-18. <https://doi.org/10.2307/591907>.
- Loader, I 1997b, 'Private security and the demand for protection in contemporary Britain', *Policing and Society* 7, nr. 3, s. 143-162. <https://doi.org/10.1080/10439463.1997.9964770>
<https://doi.org/10.1080/10439463.1997.9964770>
- Loader, I 1997c, 'Thinking Normatively about Private Security', *Journal of Law and Society*, 24:3, s. 377-394. <https://doi.org/10.1111/1467-6478.00052>
- Loader, I 1999, 'Consumer culture and the commodification of policing and security', *Sociology* 33, nr. 2, s. 373-392. <https://doi.org/10.1017/S003803859900022X>
- Loader, I 2000, 'Plural Policing and Democratic Governance', *Social & Legal Studies* 9, nr. 3, s. 323-345. <https://doi.org/10.1177/096466390000900301>
- Loader, I & Walker N 2007, *Civilizing Security*, New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511611117>
- Lomell, HM 2014, 'Polisiær virksomhet utenfor politiet', P Larsson, H Gundhus & R Granér (red) *Innføring i politivitenskap*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 255-272.
- Löfstrand, CH 2019, 'Marketization in a state-centred policing context: The case of Sweden', *European Journal of Criminology*, <https://doi.org/10.1177/1477370819882905>
- Löfstrand, CH, Loftus, B & Loader, I 2016, 'Doing 'dirty work': Stigma and esteem in the private security industry', *European Journal of Criminology*, 13(3), 297-314. <https://doi.org/10.1177/1477370815615624>
- Löfstrand, CH, Loftus, B & Loader, I 2017, 'Private security as moral drama: a tale of two scandals', *Policing and Society*, 28:8, s. 968-984. <https://doi.org/10.1080/10439463.2017.1348354>
- Migdal, JS 2001, *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511613067>
PMCID:PMC1742128
- Nationella trygghetsundersökningen 2015, *Brottsförebyggande rådet, Rapport 2016:1*.
- Nationella trygghetsundersökningen 2016, *Brottsförebyggande rådet, Rapport 2017:1*.
- Nationella trygghetsundersökningen 2017, *Brottsförebyggande rådet, Rapport 2018:1*.
- Nationella trygghetsundersökningen 2018, *Brottsförebyggande rådet, Rapport 2019:1*.
- Nissen, M 2017, 'Sverige topper trist liste: Flest skuddræbte i hele Norden', dr.dk, 9. marts 2017, <https://www.dr.dk/nyheder/udland/sverige-topper-trist-liste-flest-skuddraebte-i-hele-norden> (set 2. december 2018).

- Ordensbekendtgørelsen: Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.
- Ordningslagen (1993:1617).
- Politiets innbyggerundersøgelse 2018, pdf, <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tallog-fakta/innbyggerundersokelsen/innbyggerundersokelsen-2018.pdf> (set 12. januar 2020).
- Politiets Tryghedsindex 2016, pdf, <https://politi.dk/-/media/mediefiler/dokumenter/landsdaekken de/statistikker/tryghedsundersoegelse/politiets-tryghedsindex-2016.pdf?la=da&hash=CA33A396DD4FB2272E9C2634690D8C6E77D4C313> (set 12. januar 2020).
- Politiets Tryghedsundersøgelse 2018, pdf, <https://politi.dk/-/media/mediefiler/dokumenter/landsdaekkende/statistikker/tryghedsundersoegelse/politiets-tryghedsundersoegelse-2018pdf.pdf?la=da&hash=A2BBA100BB5A8BE9E8CABB71F0548C7DB0DF57B2> (set 12. januar 2020)
- Politiforbundet 2019, 'Politi er i dyb krise', leder, Dansk Politi, 12. september 2019, <https://politiforbundet.dk/nyheder/leder-politiet-er-dyb-krise> (set 12. september 2019).
- Politi loven: Lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015 om politiets virksomhed.
- Reiner, R 2010, 'New Theories of Policing: A Social Democratic Critique', *The Eternal Recurrence of Crime and Control*, D Downe, R Hobbs & T Newburn (red), Oxford, s. 142-175. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199580231.003.0008>
- Retsplejeloven: Lovbekendtgørelse nr. 938 af 10. september 2019 om rettens pleje.
- Rikspolisstyrelsens foreskrifter og allmänna råd om ordningsvakter, 2012.
- Rittel, HWJ & Webber, MM 1973, 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences*, June 1973, Vol. 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Scharling, N 2016, 'Politikadetterne kommer', i *Dansk Politi* 06/16, 8-15.
- Service loven: Lovbekendtgørelse nr. 1114 af 30. august 2018 om social service.
- Shearing, C & Stenning, P 1981, 'Modern Private Security: Its Growth and Implications', *Crime and Justice* nr. 3, 193-245. <https://doi.org/10.1086/449080>
- Shearing, C & Stenning, P 1983, 'Private Security: Implications for Social Control', *Social Problems* 30, nr. 5, 493-506. <https://doi.org/10.1525/sp.1983.30.5.03a00020>
- Skyddslag (2010:305).
- Smith, M & White, A 2014, 'The paradox of security regulation: public protection versus normative legitimation', *Policy & Politics* 42, nr. 3, s. 421-437. <https://doi.org/10.1332/030557312X655495>
- Steden, R 2007, *Privatizing Policing. Describing and explaining the growth of private security*, BJU Legal Publishers.
- »Stockholm satser på private vagter«, *SecurityUser.com*, 4. september 2018. <https://www.securityuser.com/dk/Nyheder/Samfund/stockholm-satser-pa-private-vagter1#.XE7wnlxKiU1> (set 27. januar 2019).
- Stokkora, B, Terpstra, J & Moor, LG, 2010, *De politie en haar opdracht: de kemtakendiscussie voorbij*, Antwerpen: Maklu.
- »Svenske vagter har de største magtbeføjelser«, *SecurityUser.com*, 24. april 2018. <https://www.securityuser.com/dk/Nyheder/Samfund/svenske-vagter-har-de-storste-magtbefojelser1#.XFi8HVxKiUk> (Set 27. januar 2019).

- Svendsen, MR 2015, 'Forfatningsretlige begrænsninger i adgangen til at overlade myndighedsudøvelse til private,' Ugeskrift for retsvæsen, U.2015B.191, s. 191-199.
- Terpstra, J 2012, Particuliere beveiligers als publieke handhavers: De inzet van private boa's door gemeenten. i Justitiele Verkenningen 38(8), 35-50.
- Terpstra, J 2016, 'Private security in patrolling public places: An overview of developments and debates in the Netherlands', foredrag på konferencen Markets in Policing, University of Leeds, 12. juli 2016.
- Terpstra, J, Stokkom, B & Spreuwers, R 2013, Who patrols the streets? Eleven International Publishing.
- Vagtvirksomhedsloven: Lovbekendtgørelse nr. 112 af 11. januar 2016 om vagtvirksomhed.
- Visionsudvalget 2005, 'Fremtidens Politi', Retsudvalget (2. samling) REU Alm. del - Bilag 229, Offentligt.
- Volquartz, M 2020, Politi og privat vagtvirksomhed, Djøf Forlag, København.
- Weber, M 1990, Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe (5. rev. Aufl., Nachdruck, besorgt von Johannes Winkelmann ed.), München: Mohr.
- White, A 2010, The politics of private security. Regulation, reform and re-legitimation. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wood, J & Dupont, B (red) 2006, Democracy, Society and the Governance of Security, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511489358>
- Wood, J & Shearing, C 2007, Imagining Security, New York: Routledge.
- Zedner, L 2003, 'Too much security?', International Journal of the Sociology of Law 31, nr. 3, s. 155-184. <https://doi.org/10.1016/j.ijsl.2003.09.002>
- Zolo, D 1992, Democracy and complexity: A realist approach, Polity Press.