

PET Benchmarking

Unclassified Summary
List of Recommendations

24 April 2006

PET BENCHMARKING

Summary

1. **Background and introduction**
 - 1.1 The Cross-Ministerial Committee on Fighting Terrorism recommended in October 2005 that the Danish Security Service (*Politiets Efterretningstjeneste* (PET)) should be benchmarked to assess the quality and relevance of its products, work processes and organisation. The benchmarking review was undertaken in the first quarter of 2006 by the Deputy Director General of the British Security Service (MI5).
2. **Approach to the review**
 - 2.1 The judgements of the review are based on material provided by PET, interviews of PET staff, and discussion with officials in Danish Government Departments, Agencies and the Police and with industry.
3. **The nature and scale of the threat to Danish national security**
 - 3.1 Since 2001 the terrorist threat to Western interests has increased, reinforced by military action in Afghanistan and Iraq. The 'cartoon crisis' has raised Denmark's profile in Islamic countries. Whilst no terrorist attacks have occurred in Denmark over the period, there is clear evidence of the existence in Denmark of groups and individuals sympathetic to terrorism. Other national security threats come from left and right wing extremism, espionage and proliferation of technology to support Weapons of Mass Destruction (WMD) programme.
4. **Responsibilities and organisation**
 - 4.1 PET is an integral part of the Danish Police, but responsible to the Ministry of Justice for its national security role in investigating and preventing threats to Danish national security.
 - 4.2 PET has grown in capacity and capability since 2001 and will grow further in 2006 with the creation of a multi-agency Centre for Terrorism Analysis (*Center for Terroranalyse* (CTA)) under PET auspices and the incorporation of parts of the Police Centre for Investigation Support (*Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter* (NEC)).
5. **Vision and planning**
 - 5.1 PET has largely achieved the Vision established in 2003. It must now renew its Vision and strategic plans looking forward at least three years. These plans must be linked firmly to resources and endorsed interdepartmentally.
 - 5.2 PET is facing major challenges as it grows and changes. It must continue to apply formal change management and project disciplines in key areas to ensure it gets full benefit from its increasing resources and internal changes.

6. Investigation and threat reduction

- 6.1 PET takes an imaginative and disciplined approach to its work to pursue intelligence leads and to investigate threats from terrorism and other sources; and has brought in new skills to add to its analytical capability. Its casework is effective. PET is working imaginatively with other parts of the Police and in its contacts in the community to improve its understanding of the causes of radicalisation and violence, and to improve the prospects of early warning of new sources of threat.
- 6.2 The planned creation of the CTA is an important step towards improving overall understanding of terrorist threats and behaviours, and providing a better service of threat analysis and assessment for government and others. Critical to the CTA's success are the commitment of the main partners, responsiveness to the needs of customers, effective means of communication and improvements in open source capability.
- 6.3 Understanding between PET and other parts of the Police of the handling of intelligence aspects of cases that may come to trial is not as strong as it should be. There is a risk that the incorporation of elements of the NEC into PET will blur roles and accountabilities between PET and the police. These points need to be addressed.

7. Protective security and vulnerability reduction

- 7.1 PET is the National Security Authority for physical, document, IT and personnel security and provides advice to government and others. This area of PET's work needs to continue to grow in size, skills and knowledge.
- 7.2 PET provides personal protection officers to protect leading figures in Denmark. This group of officers is highly motivated and effective, but stretched.
- 7.3 PET is accountable for the quality of its advice and the professional standards of its services but there is a need for government to take the responsibility for the overall balance of risk judgements.

8. Intelligence collection

- 8.1 PET's capabilities in this area are of a very high order. The additional NEC resources will bring some further capacity and resilience. There is a need to plan ahead to maintain interception capability as technology changes.

9. Resources, people and skills

- 9.1 PET is largely financed as part of the National Police. Whilst total costs can be estimated the costs of individual activities are not known. This makes it difficult to judge whether resources are used efficiently. PET needs greater certainty of future funding and better understanding of its costs to underpin efficient management of its resources.

9.2 The commitment and professionalism of PET staff is impressive. PET needs to continue to bring in new and different skills to complement the skills and experience of its police officers. It should invest more substantially in training.

10. Information management

10.1 PET has a pressing need to update and improve its IT to support better its counter-terrorist work. Whilst it requires some interoperability with the police, PET's information and IT requirements are otherwise very different and cannot be met by police systems or resources. PET has made good progress in establishing its requirements. But the proposed programme needs to be de-risked and delivered progressively. PET should consider outsourcing key parts of the IT development whilst retaining firm overall control.

11. Relationships

11.1 PET works closely with the National Commissioner's Office, the Ministry of Justice and other partners. The creation of the CTA should add to a growing sense of interdepartmental and interagency focus on terrorism.

11.2 The relationship with the *Forsvarets Efterretningstjeneste* (FE) on counter-terrorism requires continuing attention including exchanges of staff.

12. Conclusions

12.1 There are strong grounds for pride in PET and its national security capability and effectiveness. It has strong leadership and dedicated staff. But it faces substantial further challenges in its daily work and its continuing organisational development. Additional funding may be necessary; and some further recruitment of specialists.

12.2 PET's position in the National Police brings benefits but also drawbacks. PET's accountability is to the Ministry of Justice for its operations and performance, but to the National Commissioner for its administration and resources. PET needs greater freedom to develop capabilities separately from the police where necessary for its national security work.

12.3 There is a need for greater clarity in the ownership of risk; and more explicit interdepartmental endorsement of judgements of the balance of priorities, resources and risks.

12.4 PET's operational agility, its proactive and open approach, and the broad range of its counter-terrorist intelligence capabilities place it amongst the most capable in Europe.

RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

PET should undertake an immediate review of its Vision and its Strategic Plan looking at least three years ahead. The Strategic Plan should be revised and reviewed annually; and should be endorsed, together with the high level resourcing plan by the Government Security Committee.

Recommendation 2

PET should review its arrangements for corporate performance management and ensure the continuing application of systematic processes to the management of key change programme and projects.

Recommendation 3

PET should agree guidance with the National Police for the handling of prosecution cases involving or based on intelligence work. This should be supported by training and exercises.

Recommendation 4

The Government Security Committee should require annually a report on the state of physical, document, IT and personnel security in departments and ensure that responsibilities and accountabilities are fully understood.

Recommendation 5

The Government Security Committee should assure itself when reviewing priorities for resources that adequate provision is made for protective security work in PET.

Recommendation 6

Arrangements should be agreed to keep under review interdepartmentally the risks of key figures in Denmark and the appropriate level of security arrangements.

Recommendation 7

Targets for the allocation of surveillance effort between national security and serious crime work should be reviewed and agreed as part of the annual review of priorities and resources by the Government Security Committee.

Recommendation 8

The Ministry of Justice should assure itself of the adequacy of existing interception systems and that sufficient thought and planning is being applied to the maintenance of interception capability in Denmark for national security investigation purposes in the face of rapid technological development in communications.

Recommendation 9

PET and Forsvarets Efterringstjeneste (FE) should actively pursue their proposals for the interchange of staff in support of counter-terrorist work.

Recommendation 10

PET should develop a longer term and more strategic approach to the acquisition and development of the skills that it needs, and increase its investment in the training of its staff.

Recommendation 11

PET should focus its IT renewal to deliver capabilities progressively and in shorter time. Additional funds will be necessary. PET should consider outsourced services for development, project management and delivery whilst maintaining overall its own firm control of the project.

Recommendation 12

There should be a thorough review in conjunction with the Wamberg Committee (or successor oversight arrangements) to consider how best to protect individual rights whilst making more effective and efficient use of IT.

PET BENCHMARKING

Resumé

1. Baggrund og indledning

1.1. I oktober 2005 anbefalede den tværministerielle arbejdsgruppe for terrorbekæmpelse, at der burde gennemføres en benchmarking af Politiets Efterretningstjeneste (PET), for at man kunne vurdere kvaliteten og relevansen af tjenestens produkter, arbejdsprocesser og organisation. Benchmarking-undersøgelsen blev gennemført i første kvartal 2006 af vicedirektøren for den britiske sikkerhedstjeneste (MI5).

2. Fremgangsmåde ved undersøgelsen

2.1 Undersøgelsens vurderinger er baseret på materiale stillet til rådighed af PET, interviews med tjenestens personale og drøftelser med embedsmænd fra danske ministerier, styrelser, politiet og erhvervslivet.

3. Karakter og omfang af truslen mod Danmarks nationale sikkerhed

3.1 Siden 2001 er terrortruslen mod vestlige interesser vokset. Den er blevet yderligere forstærket af den militære tilstedeværelse i Afghanistan og Irak. Sagen om Mohammed-tegningerne har øget opmærksomheden omkring Danmark i de islamiske lande. Selv om der ikke er gennemført terrorangreb i Danmark i denne periode, er der klare beviser for, at der i Danmark findes grupper og personer, der sympatiserer med terrorismen. Der er endvidere andre trusler mod landets sikkerhed fra venstre- og højreekstremisme, spionage og spredning af teknologi, der understøtter masseødelæggelsesvåben (WMD).

4. Ansvar og organisation

4.1 PET er en integreret del af det danske politi, men ansvarlig over for Justitsministeriet i forhold til sin rolle inden for efterforskning og forebyggelse af trusler mod Danmarks sikkerhed.

4.2 PET er vokset i kapacitet og kompetencer siden 2001 og vil i 2006 vokse yderligere i forbindelse med oprettelsen af et Center for Terroranalyse i PET-regi men med deltagelse af flere myndigheder samt med integreringen af dele af Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC).

5. Vision og planlægning

5.1 PET har stort set opnået den vision, der blev opstillet i 2003. Det er nu tid til at forny tjenestens vision og strategiske planer dækkende mindst 3 år frem. Disse planer skal tage afsæt i ressourcerne og støttes og godkendes af de relevante ministerier, styrelser m.v.

5.2 PET står over for store udfordringer i takt med at tjenesten vokser og forandres. PET skal fortsat gøre brug af formaliseret forandringsledelse og projektprocesser på nøgleområder for at sikre, at tjenesten fuldt ud kan udnytte de forøgede ressourcer og interne forandringer.

6. Efterforskning og trusselsnedsættelse

6.1 PET har en kreativ og disciplineret tilgang til tjenestens opgaver ved opfølgningen på efterretningsmæssige spor og efterforskningen af terror- og andre trusler. PET har bragt nye kompetencer ind for at styrke tjenestens analysekapacitet. Tjenestens sagshåndtering er effektiv. PET samarbejder kreativt med andre dele af politiet og tjenestens kontakter i samfundet for at få en bedre forståelse af årsagerne til radikaliserings og vold og forbedre mulighederne for tidlig varsling af nye trusselsformer.

6.2 Den planlagte oprettelse af Center for Terroranalyse er et vigtigt skridt hen imod en bedre overordnet forståelse af terrortrusler og -adfærd, og centret vil sikre en bedre bistand med trusselsanalyser og -vurderinger til regeringen og andre. Afgørende for centrets succes er at der er engagement hos tjenestens vigtigste samarbejdspartnere, lydhørhed over for kundernes behov, effektive kommunikationsmidler og en forbedret håndtering af åbne kilder.

6.3 Forståelsen mellem PET og andre dele af politiet i forbindelse med håndteringen af den efterretningsmæssige side af sager, der kan komme for retten, er ikke så stærk, som den

burde være. Der er en risiko for at integreringen af dele af NEC vil sløre rollerne og ansvarsfordelingen mellem PET og politiet. Disse punkter bør tages op.

7. Forebyggende sikkerhed og mindsket sårbarhed

7.1 PET er den nationale sikkerhedsmyndighed for fysisk sikkerhed, dokument- og IT-sikkerhed samt personsikkerhed og rådgiver regeringen og andre. Denne del af PET's arbejde bør fortsat vokse i omfang, kompetencer og viden.

7.2 PET sørger for livvagtsbeskyttelse af ledende personer i Danmark. Livvagterne er højt motiverede og effektive, men hårdt spændt for.

7.3 PET er ansvarlig for kvaliteten af tjenestens rådgivning og opgaveløsningens professionelle standard, men der er behov for at regeringen tager ansvaret for den overordnede afvejning af risikovurderingerne.

8. Indhentning af efterretninger

8.1 PET's kompetencer på dette område er af meget høj kaliber. De supplerende ressourcer fra NEC vil tilføre yderligere kapacitet og robusthed. Der er behov for en fremadrettet planlægning for at fastholde indgrebsmulighederne i takt med den teknologiske udvikling.

9. Ressourcer, medarbejdere og kompetencer

9.1 PET finansieres hovedsageligt som en del af Rigspolitiet. Selv om PETs totale omkostninger kan anslås, er omkostningerne ved de enkelte aktiviteter ikke kendte. Dette gør det vanskeligt at bedømme, hvorvidt ressourcerne udnyttes effektivt. PET har brug for større sikkerhed omkring fremtidige bevillinger og bedre forståelse for tjenestens omkostninger for at kunne sikre en effektiv ressourcestyring.

9.2 PET's personale udviser imponerende engagement og professionalisme. PET er nødt til fortsat at sikre sig nye og anderledes kompetencer, der kan supplere politipersonalets baggrund og erfaring. PET bør investere mere omfattende i uddannelse.

10. Informationsstyring

10.1 PET har et presserende behov for opdatering og forbedring af sine IT-systemer for bedre at kunne understøtte arbejdet inden for kontraterrorisme. Selv om det er nødvendigt med en vis integration med politiet, er PET's informations- og IT-behov i andre henseender meget anderledes og kan ikke opfyldes af politiets systemer eller ressourcer. PET er kommet et godt stykke ad vejen med at få fastlagt sine behov. Men man bør mindske risikoen ved det foreslåede program og det bør installeres trinvist. PET bør overveje at outsource centrale dele af tjenestens IT-udvikling, samtidig med at man sikrer en fast overordnet styring.

11. Forbindelser

11.1 PET har et tæt samarbejde med Rigspolitiet, Justitsministeriet og andre samarbejdspartnere. Oprettelsen af Center for Terroranalyse (CTA) bør bidrage til en voksende fornemmelse af fælles fokus på terrorisme på tværs af ministerier og styrelser.

11.2 Relationerne til Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) på kontraterrorområdet kræver fortsat opmærksomhed bl.a. i form af udveksling af personale.

12. Konklusioner

12.1 Der er stærke grunde til at være stolt af PET og tjenestens beredskab og effektivitet, når det gælder landets sikkerhed. Tjenesten har en stærk ledelse og engagerede medarbejdere. Men tjenesten står over for væsentlige nye udfordringer i det daglige arbejde og den fortsatte organisationsudvikling. Det kan blive nødvendigt med yderligere bevillinger samt rekruttering af flere specialister.

12.2 PET's stilling som en del af Rigspolitiet har fordele, men også ulemper. PET er ansvarlig over for Justitsministeriet med hensyn til tjenestens operationer og opgaveløsning, men over for Rigspolitichefen, når det gælder administration og ressourcer. PET bør have større frihed til adskilt fra politiet at kunne udvikle sin egen ekspertise, når dette er nødvendigt for tjenestens sikkerhedsopgaver.

12.3 Der er behov for større klarhed omkring ansvaret for risici og en mere tydelig deltagelse fra ministerier m.fl. i vurderingerne i forhold til prioriteringer, ressourcer og risici.

12.4 PET's operationelle smidighed, tjenestens proaktive og åbne tilgang samt dens særdeles brede efterretningskompetencer på kontraterrorområdet, placerer PET blandt de bedste efterretningstjenester i Europa.

ANBEFALINGER

Anbefaling 1

PET bør foretage en snarlig gennemgang af sin Vision og Strategiplan, som dækker mindst tre år frem. Strategiplanen bør revideres og vurderes årligt, og den bør sammen med bevillingsplanen godkendes af Regeringens Sikkerhedsudvalg.

Anbefaling 2

PET bør foretage en gennemgang af sine ordninger i forbindelse med præstationsorienteret ledelse og sikre en fortsat anvendelse af systematiske processer til styringen af de vigtigste sider af forandringsplaner og -projekter.

Anbefaling 3

PET bør med Rigspolitiet aftale retningslinjer for håndteringen af sager, hvor der sker retsforfølgning, der er baseret på eller omfatter efterretningsarbejde. Retningslinjerne bør understøttes af uddannelse og træning.

Anbefaling 4

Regeringens Sikkerhedsudvalg bør forlange en årlig rapport om ministeriernes sikkerhedsstatus med hensyn til fysisk, dokument-, IT- og personalesikkerhed og sikre at ansvar og ansvarsområder er forstået fuldt ud.

Anbefaling 5

Regeringens Sikkerhedsudvalg bør i forbindelse med prioriteringen af ressourcer sikre sig, at der er tilstrækkelige bevillinger til PET's forebyggende sikkerhedsarbejde.

Anbefaling 6

Der bør fastlægges procedurer, der sikrer, at der foretages en interdepartemental behandling af den risiko, som nøglepersoner i Danmark er udsat for, og om niveauet for sikkerhedsforanstaltninger.

Anbefaling 7

Målsætninger for fordelingen af observationsindsats mellem tjenestens sikkerhedsarbejde og det kriminalitetsrelaterede arbejde bør gennemgås og aftales som led i den årlige gennemgang af prioriteringer og ressourcer i Regeringens Sikkerhedsudvalg.

Anbefaling 8

Set i lyset af den hastige teknologiske udvikling på kommunikationsområdet bør Justitsministeriet sikre sig, at de eksisterende systemer til indgreb i meddelelshemmeligheden er tilstrækkelige, og at der anvendes en tilstrækkelig udviklings- og planlægningsindsats for at opretholde indgrebsmulighederne i Danmark med henblik på efterforskning i forbindelse med landets sikkerhed.

Anbefaling 9

PET og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) bør aktivt forfølge den påtænkte udveksling af personale for at styrke indsatsen mod terror.

Anbefaling 10

PET bør udvikle en mere langsigtet og strategisk tilgang for rekruttering og udvikling af de kompetencer tjenesten har brug for og forøge de ressourcer der investeres i videreuddannelse af personalet.

Anbefaling 11

PET bør fokusere sin IT fornyelse, således af nye og forbedrede muligheder installeres trinvist og inden for kortere tid. Tillægsbevillinger vil være nødvendige. PET bør overveje at outsource udvikling, projektledelse og installering men samtidig sikre at tjenesten selv overordnet har den fulde kontrol over projektet.

Anbefaling 12

Der bør ske en grundig gennemgang i samråd med Wamberg Udvalget (eller en efterfølgende kontrolinstans) med henblik på at overveje, hvordan man bedst kan beskytte personlige rettigheder samtidig med at der sker en mere effektiv IT-udnyttelse.