

Reseberättelse från studiebesök vid det danska rättsväsendet 2015-05-22

Deltagare från Saco-S Region Stockholm

Lotta Jagefjord, Katarina Ekroth, Ulrika Frostell och Patrik Spänning Westerlund.

Deltagare från det danska rättsväsendet

Pauline Popp-Madsen,
utbildnings- och utvecklingschef, Rigsadvokaten

Jan Stick,
chefanklager

Lars Bræmhøj,
chefpolitiinspektør

Line Scharf,
*senioranklager och facklig ordförande för
akademikerföreningen vid Stadsadvokaten, med ca 600 medlemmar*



Syfte med resan

Att som lokal-facklig förening, under det svenska polisväsendets omorganisation från 23 myndigheter till en Polismyndighet, få ta del av de danska erfarenheterna från deras motsvarande förändringar som genomfördes 2007 samt 2013.

Under besöket träffade vi representanter från både arbetsgivarsidan och arbetstagarorganisationen, vilket bidrog till en bred förståelse för vilka utmaningar som de mötte under omorganisationen.

Reformer i det danska rättsväsendet - bakgrund och erfarenheter

Det danska rättsväsendet har en annan uppbyggnad än det svenska. I Danmark ingår både poliser och åklagare i samma organisation på lägsta nivå. Styrning sker både från rikspolischefen och riksåklagaren, liksom från Justitiedepartementet.

Den stora reformen inom det danska rättsväsendet genomfördes 2007 då 54 mycket autonoma polisdistrikt omvandlades till 12 stycken mer centralstyrda distrikt (politikredse). Tidigare hade cheferna för polisdistrikten varit mycket självständiga och kunde styra som "kungar över sina egna riken" vilket innebar att reformen blev en stor omställning för många chefer.

Initiativet till reformen kom inifrån det danska rättsväsendet, som själva såg behov av förändring. I Danmark fanns det skillnader i rättstillämpningen runt om i landet, något som gällde såväl utredningar som lagföring, och för att få en större likriktning krävdes förändring. Ambitionen med omorganisationen var också att få balans i resurser mellan åklagare och poliser samt skapa större och mer bärkraftiga distrikt.

Den danska organisationen

I polisdistriktet arbetar åklagare som hanterar mål i lägsta instans, s.k. byretten (motsvarande tingsrätten i Sverige). Över polisdistriktet finns två stadsadvokater för östra respektive västra Danmark med åklagare som hanterar mål i högre instans, s.k. landsretten (motsvarande svensk hovrätt), samt Rigsadvokaten som hanterar mål i högsta rättsinstans.

Efter reformen består i dagsläget ett polisdistrikt i genomsnitt av ca 700 poliser och 45-55 åklagare (Köpenhamn är dock mycket större), distriktet leds av en police commissioner (politidirektør) som är jurist. Distriktet är indelat i tre grenar; prosecution service som leds av en chefsåklagare, police service och en stab. Större polisdistrikt har gjort det lättare att upprätthålla kompetensnivån och medarbetarna har blivit mer specialiserade.

Inledningsvis (2007) organiserades åklagardelen i polisdistriktet i fem olika grupper för olika typer av brott (bl.a. grov organiserad brottslighet, våldsbrott, ekobrott, brott mot speciallagstiftning), med 4-6 åklagare i varje grupp samt med en chef som var underställd polisdistriktets chefåklagare. En anledning till denna organisation var att erbjuda chefstjänster till många medarbetare som haft en chefsposition i den gamla organisationen. De flesta cheferna blev således kvar och behöll sin lön och status, men hade mindre självrådighet. Den här organisationen av åklagarna visade sig dock fungera mindre väl och 2013 genomfördes därför en chefsreform. Den här reformen var mer en intern affär, som inte fått samma uppmärksamhet utåt som den stora reformen 2007.

Istället för fem grupper organiserade sig åklagarna på polisdistriktet i tre grupper på varje distrikt:

- en för speciella brott (grov organiserad brottslighet, allvarliga våldsbrott, allvarliga ekobrott – brott som kan ta lång tid att utreda, och som kan kräva spaning m.m.) som omfattar ca 25 % av personalen,

- en grupp för ordinarie brott (stöld, rån, inbrott, enklare misshandel m.m. som ofta kan gå snabbt och enkelt att utreda) som omfattar ca 75 % av personalen,
- och en grupp som jobbar med kvalitetssäkring och utveckling, på 2-5 personer.

Den här reformen fokuserade på verksamhetsbehovet och inte på att tidigare chefer få fortsatta chefsuppdrag.

Kvalitetssäkrings- och utvecklingsgruppen lyftes fram för oss som något mycket viktigt. Den har möjlighet att ta tag i utvecklingsfrågor utan att ständigt bortprioriteras på grund av den löpande verksamheten. Gruppen jobbar tvärgående med både polis- och åklagarverksamheten. Inom ramen för utvecklingsarbetet påbörjades år 2010 "LEAN- management" för att förbättra ärendeflödet, liksom har man implementerat målkontrakt.

Tillförordnade chefer

Innan den andra reformen, den s.k. chefsreformen, var cheferna i organisationen tillförordnade, d.v.s. chefstjänster tillsattes inte tillsvidare, i väntan på reformen. Erfarenheten av detta förfarande i Danmark anses god då det är större chans att det blir rätt chef på rätt plats än vid hastiga tillsvidaretillsättningar då det är svårt att "göra sig av" med ordinarie chefer när de inte fungerar.

Utbildning av chefer en viktig del

På polissidan försvann ca 30-40 % av cheferna i första reformen, men de blev kvar i myndigheten dvs. man "köpte inte ut" dem. (Dansk arbetsrätt vad gäller statsanställda synes vara väldigt stark, det skulle kosta många årslöner att köpa ut någon.) En del av de tidigare cheferna blev istället specialister eftersom de inte ville satsa mer på ledarskap. Utgångspunkten var att försöka hitta roller där deras kompetens skulle göra nytta, något som inte lyckades fullt ut då det var så pass många tidigare chefer att hantera.

Målet med chefskapet var att ägna 80 % av arbetstiden åt att leda personal och 20 % åt att leda utredningar/ärenden. Cheferna erhöll dock inte rätt förutsättningar i form av utbildning i ledarskap och gled därmed i stället tillbaka till att ägna allt mer av arbetstiden åt att leda utredningar/ärenden istället för att leda personalen. Tidigare har polisen i Danmark haft interna chefsutbildningar men 2010-12 övergick de till att ta in akademiska utbildningar i ledarskap (när man väl insett behovet och sett de positiva konsekvenserna av ledarskapsutbildningar med kvalitet).

Nästa chefsreform som genomfördes, 2013-14, minskades antalet chefer med ytterligare 30 %, men nu låg fokus på att de som hade chefstjänster skulle jobba heltid med att leda personal.

"Pick your team"

Erfarenheten i Danmark säger att ett problem i omorganisationen har varit att chefen inte själv har fått välja sina medarbetare, utan fått dem

"tilldelade". Även om en chef som får välja sina medarbetare sannolikt väljer kollegor som hen känner sedan tidigare framför nya, okända personer med rätt kompetens så finns en poäng i att chefen får välja sin egen personal. Uppfattningen är att chefen då i större utsträckning känner ett ansvar för sitt team och för deras prestation på ett annat sätt än om teamet blivit ihopsatt av någon annan.

Det danska chefskapet idag

Idag har cheferna en stor personalgrupp, mellan 10 och 25 medarbetare, att leda. Biträdande chefer finns inte vilket medfört positiva erfarenheter. Avsaknaden av biträdande chefer ses således numera inte som något problem utan det har lärt chefer att använda sig av sina underställda chefer och delegera ansvaret långt ut i organisationen, "leadership pipeline". Även om det har tagit tid att ställa om till en ny organisation, och att lära sig att delegera på detta sätt, ses en organisation utan biträdande chefer som något positivt eftersom det blir tydligare ledarskap på detta sätt.

Chefsreformen ur ett fackligt perspektiv

Chefsreformen 2013 upplevs från fackligt håll ha fått negativa effekter, bl.a. blev karriärmöjligheterna för medarbetarna sämre med färre chefsposter. Det danska rättsväsendet lider också av problemet att specialister inte hinner i kapp chefer i lön, en chefstjänst är enda möjligheten att få upp sin lön rejält. Facket har drivit frågan men detta styr av Justitiedepartementet och inte myndighetschefen. Från fackligt håll framhålls att det är viktigt med bra ledare som blir chefer, inte bra specialister. Dessvärre är facket i Danmark inte involverat i chefsrekryteringar.

Vid den andra reformen i Danmark var förändringen inte tillräckligt omfattande för att medarbetarna skulle behöva söka om sina tjänster. Konsekvensen blev istället att unga och ambitiösa åklagare hamnade på lägre tjänster, av arbetsrättsliga skäl. På längre sikt har högre krav på cheferna att prestera inneburit till att en del mindre effektiva chefer har flyttat på sig till förmån till yngre kollegor. På polissidan så "köpte man ut" en del äldre medarbetare, något som inte skedde på åklagarsidan.

Från fackligt håll understryks också vikten av att tidigare chefs kompetens tas tillvara i en process med ett minskande antal chefstjänster. Det kan vara svårt för en del att kliva ur chefsrollen och det är inte motiverande att behöva "kliva ner på golvet" och vidkännas en stor statusförlust – kompetensen kan komma till nytta i olika projekt eller genom att hålla utbildningar. Vissa chefer har fått erbjudande om tjänst på annan avlägsen ort (med bibehållen lön) eller att ta en tjänst som innebär lägre lön. Även i Danmark så hamnar den som placeras på en lägre tjänst i motsvarande "väl hävdad löneläge" om de ligger kvar med sin tidigare lön.

Ett problem med reformen som facket upplever är att den omfattat enbart en del av rättsväsendet. Det har inte skett någon samordning med domstolarnas organisation, utan domstolarna är fler än polisdistrikten

och är lokaliserade på delvis andra orter vilket har lett till vissa effektivitetsförluster.

Många arbetsgrupper

Inför reformen 2007 gjordes ett grundligt förberedelsearbete med flertalet arbetsgrupper som hade många år på sig att förbereda arbetet. När arbetet med reformen startade 2002-2003, var inriktningen att 54 polisdistrikt skulle bli 25 men slutsiffran blev 12. Det bildades ca 130 arbetsgrupper som bemannades med både chefer och medarbetare och förankringen lokalt var god. Uppfattningen är att en framgång i reformen var just att personalen var involverad i så hög utsträckning som möjligt. I den senare reformen som genomförts har medarbetarna dock inte haft samma inflytande. Från fackligt håll anses att resultaten av reformen där medarbetarna varit med i förändringsprocessen blivit till det bättre.

Några externa konsulter har inte varit inblandade i själva reformerna men däremot beställdes en del dyra utredningar.

För att ta fram medarbetarnas synpunkter på bästa sätt är det viktigt med enhetlighet i organisationen och att alla drar åt samma håll. Ledningen måste vara tydlig med hur stort inflytande medarbetarna kan ha, och vilka ramarna är.

Medarbetarnas vilja – inte alltid det bästa för verksamheten

Personalen valde vid den första reformen, i stor utsträckning, själva vilken grupp de ville höra till. Erfarenheten som framförs är att beslutsfattarna begick ett stort misstag då anpassningen utgick för mycket efter medarbetarnas vilja, och inte efter verksamhetens behov. Många ville inte flytta på sig geografiskt utan valde därför arbetsplats utifrån geografi och inte arbetsuppgifter. När viss verksamhet centraliserades till större orter så kunde det därmed innebära att kvalificerad personal stannade kvar på sin ort och istället övergick till mer enkla uppgifter. Detta ledde till kompetenstapp och tappad motivation liksom till förlust i produktionen.

Både ledningen och facket stödde val av placering utifrån geografi utan att från början förstå konsekvenserna. Lärdomen från detta är att personal bör placeras utifrån verksamhetens behov i större utsträckning än till medarbetarnas egen vilja.

Stark kritik i media

Den första reformen i Danmark innebar en mycket stor organisations- och kulturförändring och det tog tre år, från 2007 till 2010, innan produktiviteten var tillbaka på samma nivå som innan reformen. Under den tiden fick den danska polisen utstå stark kritik i media där åren 2007 – 2010 till och med fick ett namn i media: "police failure period". Media hårdbevakade polisen och slog ned på alla små misstag som begicks.

Den danska erfarenheten är att stödet från politiker och press uteblev när verkningarna av omorganisationen, så som förlust i produktion, började synas för medborgarna.

Specialister

Dansk polis har haft få specialister men utvecklingen är på väg åt "rätt håll". Ute i organisationen finns nu t.ex. IT-brottsutredare och analytiker och på staben finns stödfunktioner så som ekonomer. Det finns också annan administrativ stab som bl.a. arbetar med arkivering och utlämnande av allmänna handlingar. Sammanlagt finns ca 17-18 administratörer på 30-35 åklagare.

Lokaler och avstånd

I början av reformen behölls alla polisstationer för att ha lokaler att utgå ifrån. Dock upptäcktes att stationerna var för små för att kunna fullgöra sitt uppdrag och istället utgår man nu ifrån insatsgrupper. I nuläget pågår ytterligare en översyn av lokalerna och det är troligt att flera mindre polisstationer kommer att läggas ner.

Vissa funktioner har centraliserats geografiskt och för åklagarna har det blivit ett större avstånd från lokalpolisen efter reformen men de har kommit närmare specialistutredarna.

Som exempel lyfts Syd Jylland fram. På Syd Jylland finns en huvudstation i Esbjerg och åtta mindre stationer. Enbart huvudstationen i Esbjerg och en av de lokala stationerna har öppet dygnet runt där ledningscentralen stöttar radiobilarna. Lokalstationerna är en bra utgångsbas med sin närhet till medborgarna men behovet av dygnet-runt-öppet har ansetts uppfyllas genom dessa två stationer.

Måluppföljning

När det gäller uppföljning för åklagarna är det flera bitar som ska gå ihop. Hur många mål som hanteras, att budget hålls och kostnad i kronor per enhet är tre viktiga delar som alla måste gå ihop. På polissidan finns operativa mål och mått som förutsätter att alla poliser presterar och det sker uppföljningar på personlig nivå.

Ledarskap på distans

I och med reformen har Danmark erfarenhet av ledarskap på distans. Som tidigare nämnt så finns det på Syd Jylland en huvudstation i Esbjerg och åtta mindre stationer att omhänderta, vilket kan göra att det är svårt för personalen att träffa sin chef. För att få detta att fungera är det av stor vikt att ge alla stationer gemensamma ramar och tydliga uppdrag så att verksamheten inte börjar spreta. De fyra högsta cheferna har cirkulationsdagar då de träffar personalen på de lokala stationerna. Ledningsmötena har cirkulerat mellan stationerna vilket upplevs som positivt från alla håll. Regelbundna möten har också hållits med cheferna på de lokala stationerna. Lokalstationerna har vanligen en administratör anställd. Även åklagarna reser runt till de lokala stationerna varannan vecka för att följa upp förundersökningar.

Den typ av ledarskap på distans som idag finns i den svenska polismyndigheten där en chef kan ha sina medarbetare spridda över ett helt (eller rentav flera) län har inte tillämpats i Danmark. De representanter vi haft kontakt med i Danmark har förhållit sig skeptiska

till konceptet och skakat på huvudet när vi berättat att sex medarbetare som sitter i samma korridor kan ha fem olika chefer. Riskerna med detta ledarskap som våra danska kollegor tar upp är att chefen omöjligt kan ha koll på medarbetarna, medarbetarna känner sig inte sedda och det kommer sannolikt att utvecklas subkulturer.

Erfarenheter med kontorslandskap

Vid reformen 2007 var ambitionen att samla alla åklagare i polisdistrikten på samma polisstation men det blev problem med bristande lokalutrymme. I många fall ledde det till arbetsplatser i kontorslandskap, något som ogillades av medarbetarna, särskilt av äldre jurister. Bl.a. polisen i Roskilde har gigantiska kontorslandskap men har också fått stora arbetsmiljöproblem till följd av detta.

I Danmark blev missnöjet stort när löften om bättre verksamhet i och med omorganisation ledde till att medarbetarna blev sittandes med dålig arbetsmiljö i kontorslandskap.

Utbildning av nya poliser

Den danska polisutbildningen har tidigare utbildat det antal nya poliser som beräknats avgå vid pension. Tidigare var pensionsåldern 63 års. Detta har dock förändrats och det finns nu möjlighet att jobba längre vilket gör att det bli svårare att beräkna pensionsavgångar. Under vissa år utbildas därför fler poliser än det antal som pensioneras, varvid kostnaderna för poliserna hamnar på distrikten. Det bidrar till att det är svårt att rekrytera akademiker, pengarna räcker inte. Neddragningar har främst skett på administrativ stab och genom att funktioner som personalcafeteria m.m. har outsourcats.

Det har skett en akademisering av polisutbildningen som numera ger en kandidatexamen. Det som framkom av detta var att åklagarna generellt varit mer karriärinriktade än poliser och administratörer men i och med akademiseringen av polisutbildningen har även poliserna börjat bli mer karriärinriktade. Man har alltså i de olika yrkeskategorierna rört sig mot varandra attitydmässigt.

Fackets syn på reformen

Förankringen med facken anses ha blivit sämre med tiden. I den första reformen 2007 var facken delaktiga men utvecklingen har nu gått till att bli mer toppstyrd, utan facklig förankring. Justitiedepartementet utövar starkt inflytande på verksamheten men har inte heller längre några möten med facken.

Ett problem med reformen, som facket upplever, är att den omfattat enbart en del av rättsväsendet. Det har inte skett någon samordning med domstolarnas organisation, utan domstolarna är fler än polisdistrikten, och är lokaliserade på delvis andra orter vilket har lett till vissa effektivitetsförluster.

Man ser även problem med hur målen för den enskilda medarbetaren har utformats hos Statsadvokaten. Som exempel är hur lång tid som man

uppskattas hantera ett ärende. Alla våldsbrott förväntas kunna hanteras på samma tid men i verkligheten är det stora skillnader mellan olika fall. Tidigare kunde åklagarna själva prioritera bland målen men nu är det andra som sätter prioriteringarna. På detta sätt arbetats balanser bort men det har ibland skett på bekostnad av kvaliteten.

En upplevelse från facket är att det har blivit mer stress efter reformerna. Tidigare kunde arbetsbelastningen variera över tid så att medarbetarna fick tid till återhämtning men nu är arbetsbelastningen konstant hög och en god arbetsmiljö är väldigt beroende av den närmaste chefen, en del chefer är mer flexibla än andra och kan se och anpassa den enskilda medarbetarens behov.

Några råd från den danska fackliga representanten:

- Att arbetsgivaren håller sig till sina löften, framför allt när det gäller att få en bra arbetsmiljö.
- Om reformerna inte ger det resultat som utlovats så kommer medarbetarna att tappa tron på arbetsgivaren och sitt engagemang.
- Som facklig måste man också välja sina strider och ta de där man bedömer sig ha en chans att vinna.
- I en geografiskt spridd organisations så har den fackliga styrelsen börjat hålla sina sammanträden via videokonferens.

Slutsatser och lärdomar

Även om de danska omorganisationerna inte direkt kan jämföras med den pågående svenska, när man ser till tidsram och dignitet, så finns det mycket att ta lärdom av:

- Vi är ännu i början av vår förändringsresa. Det kommer att ta tid innan den nya organisationen är intrimmad och det gäller att vi är uthålliga och inser att det kommer att bli produktionsbortfall innan vi är på banan igen.
- Det kommer att behövas stöd till både chefer och medarbetare under resans gång och som facklig organisation måste vi driva på att arbetsgivaren ger det stödet.
- Se till att få kompetenta specialister i roller där de behövs och där deras kunskaper tas till vara. Annars misshushåller man med resurserna och medarbetarna kommer att tappa motivationen.
- Det ligger ett värde i att ha en särskild funktion som arbetar med kvalitet, men som ändå är lokalt förankrad – det är något som sällan finns tid med vid sidan av det löpande arbetet.
- Det kommer att krävas omtag i vissa fall. I Danmark har man genomgått flera reformer för att göra justeringar av sådant som inte fungerat. Där måste vi som fack följa utvecklingen och ta upp sådana brister som vi ser. Ibland

måste man göra om och göra rätt, särskilt som arbetet i Sverige bedrivs under stor tidspress och resultatet inte alltid kommer att bli det optimala. I Danmark var startsträckan längre men där tog det tre år att nå samma produktion som innan och ytterligare mindre reformer för att få fason på organisationen.

- Polismyndigheten kommer troligen att utsättas för kritik från politiker och press när smekmånaden är över, eftersom det kommer att ta många år innan man fullt ut ser resultaten av reformen. I de frågor där Saco-S är eniga med arbetsgivaren så bör vi stå bakom dem när/om det börjar blåsa.
- Saco-S bör bevaka frågan om lokaler så att inte t.ex. akademiker vid nationella avdelningarna kommer i kläm när antalet stationer i Stockholm ska konsolideras. Medarbetarna måste ha dräglig arbetsmiljö och kontorslandskap bör undvikas.
- Det är viktigt att medarbetarna kan ha en lönekarriär även som specialist. Det ska inte vara nödvändigt att bli chef för att kunna förhandla upp sin lön.
- Som fack måste vi se till att kunna ha delaktighet i chefsrekryteringar och säkerställa att man rekryterar den mest kompetenta personen till jobbet, och då med avseende på att de ska vara bra ledare och inte duktiga specialister.
- I Danmark har man klarat sig bra utan några biträdande chefer genom att lära sig arbeta både horisontellt och vertikalt i chefsleden. Detta kräver troligtvis en kulturförändring och att man lär sig att skjuta ut ansvaret längre ner i organisationen. Som fackliga måste vi bevaka att man tänker nytt istället för att smyga in biträdande chefer bakvägen.
- Som fackförbund måste vi jobba för att arbetsgivaren håller vid sina löften, annars urholkas medarbetarnas tro både på reformen och på ledningen.
- Man måste välja sina strider.

Författad av Patrik Spånning Westerlund. Augusti 2015.