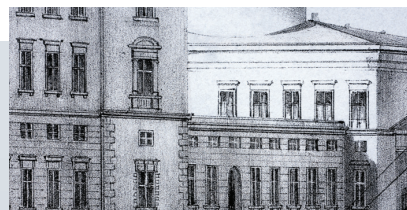


6/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om vagtplanlægning i statslige institutioner



6/2014

Beretning om vagtplanlægning i statslige institutioner

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2015

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren, forsvarsministeren, fødevareministeren og transportministeren afgiver en redegørelse til beretningen. Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i august 2015.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i februar 2016.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-454-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM VAGTPLANLÆGNING I STATSLIGE INSTITUTIONER

Statslige institutioner med skiftende arbejdstider har en vigtig opgave med at planlægge arbejdstiden, så personaleresurserne bruges så sparsommeligt og effektivt som muligt. I denne tværministerielle beretning undersøges vagtplanlægningen i 5 udvalgte virksomheder: politiet, Kriminalforsorgen, Kødkontrollen under Fødevarestyrelsen, fjernstyringscentralerne under Banedanmark og Hærens Operative Kommando under Forsvaret, som tilsammen har en årlig lønsum på ca. 13 mia. kr.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at vagtplanlægningen i politiet, Kriminalforsorgen, Kødkontrollen, Banedanmark og Forsvaret ikke har sikret, at personaleresurserne bruges så sparsommeligt og effektivt som muligt.

Virksomhederne har således ikke en effektiv udnyttelse af personaleresurserne.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende:

- at ledelsen i nogle virksomheder, fx i Kriminalforsorgen og Kødkontrollen, udbetaler overarbejdsbetaling, selv om arbejdstidsreglerne giver mulighed for en omlægning af arbejdstiden uden lønkomensation
- at ingen af de undersøgte virksomheder – med undtagelse af Anstalten ved Herstedvester – følger systematisk op på de afviklede vagtplaner med henblik på at justere og optimere bemanningen, så overarbejde, undertid og dobbeltvagter minimeres
- at vagtplanlægningen ikke er tilstrækkeligt systemunderstøttet i Kriminalforsorgen og Forsvaret og er unødigt resursetung i Kriminalforsorgen.

Statsrevisorerne,
den 21. januar 2015

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed*



Beretning til Statsrevisorerne om vagtplanlægning i statslige institutioner

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og § 28. Transportministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion.....	1
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	4
2.	Vagtplanlægning i de udvalgte institutioner	5
2.1.	Fastlæggelse af bemandingsbehovet.....	5
2.2.	Udarbejdelse af vagtplaner	8
2.3.	Løbende justering af vagtplanen, efter den er udmeldt	10
2.4.	Institutionernes opfølgning på vagtplanlægningen og medarbejdernes arbejdstid	15
2.5.	Virksomhedernes styring af vagtplanlægningen i de underliggende institutioner.....	17
	Bilag 1. Metode	20
	Bilag 2. Gode råd til vagtplanlægning	22
	Bilag 3. Ordliste.....	23

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet, § 12. Forsvarsministeriet, § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og § 28. Transportministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Justitsministeriet:

Morten Bødskov: oktober 2011 - december 2013
Karen Hækkerup: december 2013 - oktober 2014
Mette Frederiksen: oktober 2014 -

Forsvarsministeriet:

Nick Hækkerup: oktober 2011 - august 2013
Nicolai Wammen: august 2013 -

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

Mette Gjerskov: oktober 2011 - august 2013
Karen Hækkerup: august 2013 - december 2013
Dan Jørgensen: december 2013 -

Transportministeriet:

Henrik Dam Kristensen: oktober 2011 - august 2013
Pia Olsen Dyhr: august 2013 - februar 2014
Magnus Heunicke: februar 2014 -

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Transportministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om vagtplanlægning i statslige institutioner med skiftende arbejdstider.

Beretningen er udarbejdet som en smal beretning, da den alene fokuserer på sparsommelighed og udspringer af problemstillinger, som Rigsrevisionen tidligere har afdækket i forbindelse med lønrevisionen. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i august 2014.

2. Formålet med beretningen er at undersøge og vurdere, om institutioner med skiftende arbejdstider – inden for arbejdstids- og arbejdsmiljøreglernes rammer – vagtplanlægger på en måde, der understøtter en sparsommelig brug af personaleresurserne.

En **smal beretning** bygger på de samme revisionsprincipper og kvalitetskrav som Rigsrevisionens øvrige beretninger, men undersøgelsen er foretaget på et mere afgrænset område.

KONKLUSION

Løn udgør en væsentlig del af de samlede statslige udgifter, og det er derfor centralt, at statslige institutioner tager økonomiske hensyn, når de planlægger medarbejdernes arbejdstid.

Politiet, Kriminalforsorgen, Kødkontrollen, Banedanmark og Forsvaret har de senere år i varierende grad arbejdet med at effektivisere vagtplanlægningen, hvilket bl.a. har bidraget til at reducere lønudgifterne. Især politiet og Kødkontrollen har fra centralt hold haft fokus på at vagtplanlægge sparsommeligt. Der er dog fortsat behov for, at ledelsen i alle de undersøgte institutioner har fokus på at effektivisere vagtplanlægningen og sikre, at personaleresurserne udnyttes bedre.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ledelsen i de enkelte institutioner ikke fuldt ud udnytter de muligheder, de har for – uden ekstra lønomkostninger – at omlægge medarbejdernes arbejdstid, når der er behov for at justere i den udmeldte vagtplan. Kriminalforsorgen honorerer fx altid medarbejderne med 50 %, når de bliver indkaldt til ekstravagter – også i de tilfælde, hvor arbejdstidsreglerne giver mulighed for, at ledelsen kan omlægge arbejdstiden uden kompensation. I Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens er der derudover eksempler på, at nogle medarbejdere havde op-tjent overarbejde med tillæg på 50 %, samtidig med at andre medarbejdere havde undertid.

Vagtplanlægning defineres i undersøgelsen som planlægning af arbejdstiden i institutioner med skiftende arbejdstider, hvor arbejdstiden er placeret helt eller delvist uden for almindelig dagarbejdstid.

Virksomheder og institutioner I beretningen defineres de overordnede myndigheder som fx Kriminalforsorgen som **virksomheder**, mens de underliggende myndigheder som fx et fængsel defineres som **institutioner**.

Undersøgelsen omhandler 5 virksomheder:

- politiet
- Kriminalforsorgen
- Fødevarestyrelsen (Kødkontrollen)
- Banedanmark (Fjernstyringscentralerne)
- Forsvaret (Hærens Operative Kommando).

Kødkontrollen er en enhed i Fødevarestyrelsen under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Kødkontrollens medarbejdere udfører kontrol på slagterier. Alle slagtedyrløseres før og efter slagting i forhold til fødevarer sikkerhed, dyrevelfærd og smitsomme husdyrsygdomme. Desuden står Kødkontrollen for kontrol af slagteriernes rengøring og hygiejne, samt om virksomhederne opfylder eksportbestemmelserne for fødevarer. Kødkontrollens medarbejdere har tjenestested på de slagterier, hvor kontrollen foretages.

Københavns Fængsler består af Vestre Fængsel, Blegdamsvejens Fængsel, Nytorvs Fængsel og Politigårdens Fængsel, som tilsammen udgør Kriminalforsorgens største arresthus.

Som en særlig opgave forestår Københavns Fængsler transport og fremstilling for politi og domstole i Storkøbenhavn. Fangetransporterne varetages af den centrale afdeling i Vestre Fængsel.

Kompensationer er en samlet betegnelse for de timer og tillæg, medarbejderen skal godtgøres for ved fx overarbejde, tilkald eller inddragelse af en fastlagt fridag.

I nogle tilfælde udbetales timerne, mens de i andre tilfælde godtgøres med afspadsering.

Der er i alt 13 fjernstyringscentraler i Danmark. Fjernstyringscentralerne styrer togdriften ved at overvåge og styre sporskifterne og signalerne. Derudover er det også medarbejdere i fjernstyringscentralerne, der giver trafikinformation på skilte og i højtalere.

Forsvaret og Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens registrerer ikke løbende medarbejdernes arbejdstid og har dermed ikke et opdateret overblik over medarbejdernes reelle arbejdstid, hvilket er en forudsætning for, at institutionerne kan minimere medarbejdernes overarbejde og undertid. Kødkontrollen oplyser, at de fremover løbende vil registrere medarbejdernes arbejdstid, og Forsvaret oplyser, at de er i gang med at anskaffe et nyt system, som muliggør en løbende tidsregistrering.

Desuden har flere af de undersøgte institutioner ikke den optimale bemanning og får dermed færre arbejdstimer for deres lønmidler. Fjernstyringscentralen i København under Banedanmark og Task Force Øst under de sjællandske politikredse har således meget overarbejde, som honoreres med 50 % i tillæg. I Københavns Fængsler har ledelsen endnu ikke analyseret bemandingsbehovet i deres centrale afdeling, selv om Direktoratet for Kriminalforsorgen for 1 år siden vurderede, at der var et betydeligt potentiale for besparelser. Direktoratet har dog oplyst, at de forventer, at der vil blive igangsat en analyse af bemandingsbehovet i 2015.

Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at institutionerne ikke altid følger op på de afviklede vagtplaner med henblik på at få et overblik over, hvor og hvornår kompensationerne falder, så de har et grundlag for systematisk at vurdere, om bemanningen bør justeres. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Københavns Fængsler igennem 2 år i gennemsnit har indkaldt 10 medarbejdere ekstra pr. dag til overarbejdsbetaling frem for at justere i bemanningen. Institutionerne følger dog udviklingen i det samlede forbrug af kompensationer.

Endelig er planlægningsprocessen unødigt resursetung og ikke tilstrækkeligt systemunderstøttet i de undersøgte institutioner i Kriminalforsorgen. Således udarbejder medarbejderne hver måned en komplet vagtplan med deres ønsker, som ofte ikke svarer til institutionernes bemandingsbehov, og som vagtplanlæggerne efterfølgende skal bruge tid på at ændre. I Københavns Fængsler forhandler vagtplanlæggerne desuden vagtplanen med hver enkelt medarbejder. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de er ved at udvikle et vagtplanlægningssystem, som skal understøtte vagtplanlægningen bedre og gøre den mindre resursetung.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen udarbejdet en liste med en række gode råd (jf. bilag 2), som alle statslige institutioner, der vagtplanlægger, kan lade sig inspirere af for at sikre en sparsommelig vagtplanlægning.

1.2. Baggrund

3. Planlægning af arbejdstiden i institutioner med skiftende arbejdstider er en langt mere kompleks opgave end planlægning af arbejdstiden i institutioner med faste arbejdstider inden for normal arbejdstid. For det første skal institutionerne beslutte, hvordan personaleresurserne skal fordeles på forskellige typer vagter (fx formiddagsvagter, eftermiddagsvagter og nattevagter), så det sikres, at de rette kompetencer er til stede. For det andet skal institutionerne beslutte, hvilke kriterier der skal ligge til grund for fordelingen af vagter, både når de udarbejder planerne, og når der sker ændringer i planerne. Da arbejdstidsreglerne i nogle tilfælde – afhængigt af, hvornår arbejdet finder sted – udløser kompensationer, har det økonomiske konsekvenser, hvordan institutionerne vagtplanlægger. Jo flere kompensationer vagtplanlægningen udløser, jo færre arbejdstimer får institutionerne for deres lønmidler til at løse deres kerneopgaver. Det er derfor vigtigt, at institutionerne udnytter alle muligheder for at være sparsommelige, både når de planlægger arbejdstiden, og når de omlægger arbejdstiden ved uforudsete opgaver, sygdom mv., selv om det ikke er muligt helt at undgå kompensationer.

4. Baggrunden for beretningen er, at Rigsrevisionens lønrevision i perioden 2010-2014 har vist, at de undersøgte institutioners ledelser ikke har haft tilstrækkeligt fokus på de økonomiske aspekter ved vagtplanlægningen.

5. Da staten anvender betydelige midler til lønninger, og da der på flere ministerområder er institutioner med skiftende arbejdstider, er det væsentligt, at disse institutioner vagtplanlægger sparsommeligt. Rigsrevisionen har valgt at udarbejde en tværgående beretning, der kan bidrage med en række generelle råd, som statslige institutioner kan lade sig inspirere af, når de vagtplanlægger. Vi har udvalgt 5 virksomheder med en samlet årlig lønsum på ca. 13 mia. kr. Under hver virksomhed har vi udvalgt 1-2 underliggende institutioner, som således kun udgør en mindre del af virksomhedernes lønsum, jf. tabel 1.

Tabel 1. Undersøgte virksomheder og institutioner og antallet af medarbejdere med skiftende arbejdstider

Politiet (ca. 9.253)
Københavns Politi (ca. 2.083)
Midt- og Vestsjællands Politi (ca. 550)
Kriminalforsorgen (ca. 2.450)
Københavns Fængsler (ca. 400)
Anstalten ved Herstedvester (ca. 140)
Kødkontrollen under Fødevarestyrelsen (ca. 464)
Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens (ca. 91)
Kødkontrollen ved Danish Crown i Ringsted (ca. 53)
Fjernstyringscentralerne under Banedanmark (ca. 439)
Fjernstyringscentralen København (ca. 73)
Hærens Operative Kommando (ca. 6.376)¹⁾
II Panzerinfanteribataljon ved Gardehusarregimentet under 2. Brigade (ca. 79)

¹⁾ Den 1. oktober 2014 blev Hærens Operative Kommando nedlagt. Hovedparten af opgaverne overgik til Hærstaben, som er en del af Værnsfælles Forsvarskommando. Hærstaben oplyser, at medarbejderne i varierende grad har skiftende arbejdstider.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra de undersøgte virksomheder.

De 5 virksomheder er valgt, fordi de er blandt de statslige virksomheder, som har flest medarbejdere med skiftende arbejdstider. Vi har valgt institutionerne under de 5 virksomheder på baggrund af en række forskellige forhold. For det første har vi valgt nogle af de institutioner, som vagtplanlægger for flest medarbejdere, og hvor en eventuel effektivisering af vagtplanlægningen derfor får størst betydning. For det andet har vi valgt institutioner og enheder, som udbetaler mange kompensationer til overarbejde, tilkald, inddragede fridage mv. For det tredje har vi valgt nogle institutioner, som ud fra vores kendskab har fokus på sparsomlig vagtplanlægning og derfor kan bidrage med nyttig læring for andre.

I de udvalgte politikredse har vi valgt enkelte enheder. I Midt- og Vestsjællands Politi har vi udvalgt Beredskabssektion Roskilde og Hundeførerenheden. I Københavns Politi har vi valgt 2 enheder under Efterforskningsenheden (Operativ bande sektion I og II og Sektionen for observation) og en enhed under Stationsenheden (Lokalpolitisektion Indre by). Endelig har vi valgt 2 enheder (Teknisk Support og Tryghedsskabende Indsats) i Task Force Øst under de sjællandske politikredse. I de øvrige udvalgte institutioner har vi set på hele institutionen.

Ud over de 8 udvalgte institutioner har vi inddraget resultaterne fra lønrevisionen ved Forsvaret i 2014, hvor vagtplanlægningen hos Hærens Officersskole, staben under Hærens Operative Kommando og Trænregimentet blev undersøgt.

6. De udvalgte virksomheders og institutioners rammevilkår og opgaver er meget forskellige. Fx arbejder medarbejderne i de udvalgte institutioner i Kødkontrollen normalt ikke om natten eller i weekenden, mens dette er tilfældet for medarbejderne i politiet, Kriminalforsorgen og fjernstyringscentralerne i Banedanmark. Endvidere er produktionen i Kødkontrollen og Banedanmark forholdsvis forudsigelig i modsætning til politiet og dele af Kriminalforsorgen. Politiet skal kunne reagere på pludseligt opstået uro, ligesom arresthusene med kort frist skal kunne modtage arrestanter. De udvalgte institutioner under Forsvaret adskiller sig ved, at de ikke i samme grad planlægger med skiftehold, som de gør på de fleste af de andre udvalgte institutioner. Trods disse forskelle vurderer Rigsrevisionen, at der er en række udfordringer og mulige løsninger forbundet med at vagtplanlægge sparsommeligt, som er generelle for alle de udvalgte virksomheder og institutioner.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

7. Det er institutionernes ansvar at planlægge arbejdstiden og i det hele taget forvalte deres personaleresurser, så det understøtter en optimal varetagelse af institutionernes kerneopgaver på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Samtidig skal institutionernes vagtplanlægning foregå inden for rammerne af arbejdsmiljøreglerne, cirkulære om arbejdstid for tjenestemænd i staten og de lokale aftaler, som institutionerne kan indgå som supplement til cirkulæret.

Metode

8. Vi har besøgt alle de udvalgte institutioner og indhentet skriftligt materiale i form af retningslinjer for vagtplanlægningen, lokale aftaler om arbejdstiden, vagtplaner og opgørelser af medarbejdernes overarbejde og afspadsering. Vi har gennemgået institutionernes vagtplaner, oversigter over medarbejdernes kompensationer og udtaget stikprøver af enkelte medarbejders arbejdstid. Derudover har vi holdt møder med Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Fødevarestyrelsen, Banedanmark og Forsvarets Personalestyrelse og indhentet skriftligt materiale vedrørende deres styring og opfølgning på vagtplanlægningen i de underliggende institutioner. Bilag 1 indeholder en uddybende beskrivelse af metoden.

Beretningens undersøgelsesperiode er 2012-2014, men vi har primært undersøgt institutionernes vagtplanlægning for 2014.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

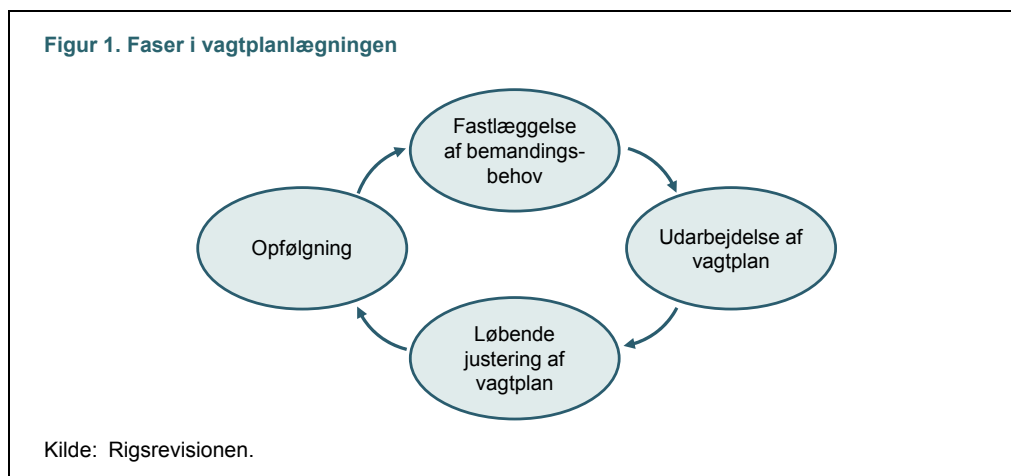
9. Undersøgelsen omfatter ikke vagtplanlægningen på hospitalerne, da emnet indgår i en kommende beretning om hospitalernes brug af personaleresurser.

Undersøgelsen omfatter heller ikke en vurdering af, om de udvalgte institutioners opgavevaretagelse er effektiv.

10. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Vagtplanlægning i de udvalgte institutioner

11. Vagtplanlægning kan efter Rigsrevisionens opfattelse opdeles i 4 faser som vist i figur 1.



I den første fase afdækker institutionerne bemandsningsbehovet i forhold til de opgaver, de skal løse. På baggrund heraf udarbejder og udmelder institutionerne en vagtplan for den kommende periode, som typisk er en måned. I den følgende fase, der strækker sig over hele vagtperioden, justerer institutionerne den udmeldte vagtplan i forhold til de ændringer, der måtte komme. I den sidste fase bør institutionerne følge op på den afviklede vagtplan samt medarbejdernes arbejdstid og kompensationer for eventuelt at justere bemanningen og optimere de kommende vagtplaner.

2.1. Fastlæggelse af bemandsningsbehovet

12. Rigsrevisionen har undersøgt, om de underliggende institutioner har fastlagt bemandsningsbehovet og løbende vurderer dette i forhold til de opgaver, de skal løse. En løbende vurdering af bemandsningsbehovet er central for at udnytte personaleresurserne effektivt.

13. Undersøgelsen viser, at politiet, Kødkontrollen og Banedanmark løbende vurderer bemandsningsbehovet ved hjælp af beregningsmodeller, som tager udgangspunkt i institutionernes opgaver. Banedanmark justerer – fx ved større ændringer i produktionen – bemanningen ved brug af forskellige værktøjer, fx belastningsmodeller og risikovurderinger. Tilsvarende vurderer Forsvaret bemandsningsbehovet i de underliggende enheder ud fra de operative behov.

14. Kriminalforsorgen har ingen egentlig model for en løbende vurdering af bemandingsbehovet, men et rejsehold har i 2013 – som et led i Kriminalforsorgens flerårsaftale for 2013-2016 – gennemgået bemandingsbehovet i Kriminalforsorgens fængsler og større arresthuse. Bemandingsbehovet blev fastlagt på baggrund af belægning, krav til sikkerhed og fysiske rammer, og gennemgangen indebar både ændringer i forhold til placeringen af vagter og bemandingsbehovet på de enkelte vagter. Det var dog ikke muligt for rejseholdet at få et tilstrækkeligt indblik i resurseforbruget i Københavns Fængslers centrale afdeling, og de anbefalede derfor, at der blev gennemført en selvstændig undersøgelse af enheden, da de forventede, at der var et betydeligt besparelspotentiale. Københavns Fængsler har ikke løbende fulgt bemandingsbehovet i den centrale afdeling og var enig med rejseholdet i, at der burde gennemføres en analyse, men fandt, at det burde afvente reorganiseringen i Kriminalforsorgen og ombygningen af Københavns Fængsler. Da Rigsrevisionen besøgte fængslet 1 år efter, var der stadig ikke konkrete planer om at igangsætte en analyse af bemandingsbehovet i den centrale afdeling.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Københavns Fængsler ikke på eget initiativ har iværksat tiltag for at forbedre vagtplanlægningen i den centrale afdeling, og at Direktoratet for Kriminalforsorgen over for fængslet ikke har fulgt op på behovet for en analyse af bemandingsbehovet, særligt i betragtning af, at rejseholdet forventer, at der er et stort besparelspotentiale. Direktoratet har oplyst, at de i samarbejde med Københavns Fængsler vil iværksætte en analyse i 2015, når ombygningen og reorganiseringen er fuldt gennemført.

15. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at fjernstyringscentralen i København i den undersøgte periode fra januar 2012 til september 2014 ikke har haft nok medarbejdere til at dække alle vagterne i vagtplanen. Fjernstyringscentralen har derfor besat vagter med medarbejdere på overarbejde, indkaldt personale fra andre enheder eller ladet vagter, som ud fra et driftsmæssigt synspunkt findes nødvendige, forblive ubesatte. Fjernstyringscentralen i København har således – allerede da de udarbejdede vagtplanerne – i perioden september 2013 - september 2014 i gennemsnit besat 32 vagter pr. måned primært ved hjælp af overarbejde. Derudover vil der ved sygdom og uforudsete aktiviteter opstå et yderligere behov for at besætte vagter ved hjælp af overarbejde. Banedanmark oplyser, at de 32 vagter udgør ca. 2 % af det samlede aktivitetsbudget.

Fjernstyringscentralen i København har som følge heraf haft et betydeligt overarbejde i den undersøgte periode på i gennemsnit 740 overarbejdstimer pr. måned. De 73 medarbejdere i fjernstyringscentralen i København har i en periode på 6 måneder i 2014 samlet optjent ca. 6.500 overarbejdstimer. Det betyder, at medarbejderne på grund af overarbejdsbetaling på 50 % får løn for ca. 6.500 timer, selv om de kun har arbejdet ca. 4.300 timer. Den samme tendens er gældende for alle fjernstyringscentralerne. Samlet set havde medarbejderne i alle fjernstyringscentralerne i en periode på 6 måneder i 2014 optjent ca. 36.800 overarbejdstimer.

Medarbejdere på overarbejde eller medarbejdere, som er indlånt fra andre enheder, er ofte væsentligt dyrere, end hvis vagten bliver besat med fjernstyringscentralernes eget personale. Endvidere skal Banedanmark betale løn for de indlånte medarbejders rejsetid til arbejdspladsen.

Rigsrevisionens gennemgang viser eksempler på, at administrative medarbejdere fik tildelt vagter i weekender, allerede da vagtplanerne blev udarbejdet. Fx fik en administrativ medarbejder tildelt en dobbeltvagt på en søndag. Prisen for at besætte vagten med den pågældende medarbejder var ca. 6.500 kr., mens det kun ville have kostet ca. 3.800 kr., hvis vagten var blevet besat af en medarbejder fra fjernstyringscentralen til normal løn. Banedanmark har oplyst, at de kun i nødstilfælde, fx ved ferie og deltagelse i uddannelse, benytter administrative medarbejdere på overarbejde.

Banedanmark oplyser, at de på baggrund af personaleprognoser og aktivitetsbudgetter løbende ansætter nye trafiklederelever for at imødegå mangel på personale. Årsagen til, at Banedanmark fortsat har mangel på personale, er, at der har været en større afgang af trafikstyringsmedarbejdere end forventet. Desuden havde Banedanmark en forventning om, at ca. 25 trafikstyringsmedarbejdere ville blive i overskud efter flere lukninger af stationer, som imidlertid er blevet udskudt. Banedanmark oplyser endvidere, at et højt sygefravær og uforudsete aktiviteter i 2014 har skabt overarbejde. Banedanmark er enig i, at der i øjeblikket er et forholdsvist højt forbrug af overarbejde, og at dette ikke er hensigten.

Banedanmark oplyser endvidere, at deres beregninger har vist, at det sjældent er en fordel at ansætte nyt personale, da det faktiske antal produktionstimer reduceres ved afvikling af ferie, obligatoriske kurser, uddannelse og andet fravær. Hertil kommer, at medarbejdernes pension og feriepenge øger omkostningerne ved at ansætte en ny medarbejder.

Banedanmarks beregninger tager ifølge Rigsrevisionen ikke højde for, at en del af medarbejdernes optjente overarbejde afspadseres. I de tilfælde, hvor medarbejderens overarbejde afspadseres, skal medarbejderne for hver overarbejdstime afspadsere 1½ time. Dette medfører, at personalemanglen vokser yderligere.

Banedanmark påpegede i en analyse fra 2009, at overarbejdet ikke må være for begrænset, da flere medarbejdere er afhængige af dette som ekstra indtægtskilde, og at overarbejdet på den måde hænger sammen med motivationen. Rigsrevisionen finder det uheldigt, hvis overarbejde bliver en fast praksis, og overarbejdsbetaling anses som en fast del af lønnen. Banedanmark oplyser, at det ikke er hensigtsmæssigt med et højt forbrug af overarbejde, men at det ud fra et økonomisk synspunkt inden for rimelighedens grænser kan være hensigtsmæssigt at anvende overarbejde.

Resultater

16. I politiet, Kødkontrollen, fjernstyringscentralerne i Banedanmark og Forsvaret vurderer ledelsen løbende bemandingsbehovet ved hjælp af beregningsmodeller, som er baseret på en prognose for institutionernes fremtidige opgaver.

Kriminalforsorgen fik i 2013 et rejsehold til at vurdere bemandingsbehovet i Kriminalforsorgens institutioner med undtagelse af den centrale afdeling i Københavns Fængsler. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Københavns Fængsler ikke selv har tilpasset bemandingsbehovet løbende i alle fængslets enheder, og at der 1 år efter, at Direktoratet for Kriminalforsorgen påpegede, at der var et stort besparelspotentiale i den centrale afdeling, endnu ikke er igangsat en analyse af bemandingsbehovet i afdelingen. Direktoratet oplyser, at de i samarbejde med Københavns Fængsler vil iværksætte en analyse i 2015.

17. Fjernstyringscentralen i København under Banedanmark har de sidste 2½ år måttet besætte vagter med overarbejde, allerede da de udarbejdede vagtplanerne, og konsekvensen heraf har været et betydeligt overarbejde. Rigsrevisionen vurderer, at Banedanmark på grund af kompensation for overarbejde har fået færre arbejdstimer for deres lønmidler.

2.2. Udarbejdelse af vagtplaner

18. Rigsrevisionen har undersøgt, om institutionerne har fokus på sparsommelighed, når de udarbejder vagtplaner. Vi har herunder undersøgt, hvor resursetung planlægningsprocessen er i de enkelte institutioner, og om institutionerne sikrer, at arbejdstids- og arbejdsmiljøreglerne bliver overholdt, samtidig med at vagterne bliver besat af medarbejdere med de rette kompetencer.

Planlægningsprocessen

19. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det er meget varierende, hvor resursetung planlægningsprocessen er i de enkelte institutioner.

20. I politiet og Kriminalforsorgen indledes processen med, at medarbejderne selv indtaster deres ønsker til den kommende vagtplan i planlægningssystemet. Vagterne fordeles på baggrund af disse ønsker. I politiet fordeler systemet selv vagterne på baggrund af bemandingsbehovet og medarbejderens indtastede ønsker, hvorimod vagtplanlæggerne i Kriminalforsorgen må fordele alle vagterne manuelt, da Kriminalforsorgen ikke har et planlægningssystem, der understøtter vagtplanlægningen. I Anstalten ved Herstedvester fordeler vagtplanlæggerne vagterne uden at inddrage medarbejderne i modsætning til Københavns Fængsler, hvor vagtplanlæggerne forhandler vagtplanen på plads med hver enkelt medarbejder. Processen er beskrevet i boks 2.

BOKS 2. VAGTPLANLÆGNINGSPROCESSEN I KØBENHAVNS FÆNGSLER

Hver medarbejder udarbejder månedligt en ønskeplan. Da der ikke er lagt øvrige krav eller hensyn ind i planen på forhånd, medfører det, at ønskeplanerne samlet set bliver meget forskellige fra bemandingsbehovet. Fx er der altid for få, der ønsker lørdagsvagter, og for mange, der ønsker søndagsvagter. Vagtplanlæggerne bruger dernæst den efterfølgende uge på at forhandle med medarbejderne ud fra et noget-for-noget-princip. Fængslet lægger stor vægt på ikke at pålægge medarbejderne bestemte arbejdstider, og de forsøger derfor altid at få planen til at gå op ad frivillighedens vej.

Rigsrevisionen vurderer, at det er unødigt resursetungt, at såvel medarbejdere som vagtplanlæggere i Kriminalforsorgen skal bruge tid på henholdsvis at indtaste og gennemgå ønsker hver eneste måned. Dette er især tilfældet, hvis medarbejderne hver måned bruger tid på at udarbejde en komplet vagtplan for hele måneden, som vagtplanlæggerne alligevel ikke kan imødekomme og derfor bruger lang tid på at ændre. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de vil indføre et nyt vagtplanlægningssystem, som fremover vil understøtte vagtplanlægningen bedre og gøre den mindre resursetung at administrere.

21. I Kødkontrollen er planlægningsprocessen fuldt ud systemunderstøttet, idet vagtplanlægningssystemet på baggrund af på forhånd indlagte oplysninger om månedens aktiviteter, ferie mv. selv genererer en vagtplan. Ledelsen i Kødkontrollen har på baggrund af generelle ønsker fra medarbejderne taget stilling til, om de vil imødekomme ønsker fra medarbejderne, fx om at have fri på onsdage. De godkendte ønsker er indtastet i systemet, så der kan tages højde for dem, når planen genereres. Fordelen ved denne proces er, at ledelsen aktivt tager stilling til, hvilke ønsker de vil imødekomme, og at beslutningen ikke er lagt ud til vagtplanlæggerne. Systemunderstøttelsen har ifølge Kødkontrollen også medvirket til en større ensartethed på tværs af de lokale kødkontroller i forhold til, hvilke ønsker ledelsen imødekommer. Derudover skal medarbejdere og vagtplanlæggere ikke hver måned bruge tid på at udarbejde en komplet ønskeliste og behandle alle de indkomne ønsker.

Ved fjernstyringscentralerne i Banedanmark har ca. 75 % af medarbejderne faste vagtplaner, som ruller måned for måned, dvs. at vagtplanlæggerne kun skal fordele vagter for ca. 25 % af medarbejderne. Banedanmark har oplyst, at dette giver en fleksibel planlægning, da de kan dække de ubesatte vagter med de medarbejdere, som ikke har faste vagtplaner.

De undersøgte institutioner i Forsvaret udarbejder ikke på samme måde en vagtplan, men i højere grad et arbejdsprogram for et hold af medarbejdere. De fleste udfordringer i forbindelse med at udarbejde vagtplaner er derfor ikke relevante for de undersøgte institutioner i Forsvaret.

22. Det er centralt, at institutioner i deres vagtplanlægning tager højde for kendte aktiviteter som fx ferie og kurser, og at de løbende justerer vagtplanerne og bemandingsbehovet herefter.

Flere af de undersøgte institutioner har oplyst, at de forud for, at de udarbejder den kommende vagtplan, holder et møde mellem ledelsen og vagtplanlæggerne, hvor den kommende måneds aktiviteter og bemanning drøftes, fx i forhold til afholdelse af ferie og kurser. Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens har oplyst, at de fremover vil have endnu mere fokus på at sprede ferie mere jævnt hen over året og dermed spare lønudgifter til timelønnede afløsere eller overarbejde hos de fastansatte. Kødkontrollens vejledning til vagtplanlægning indeholder ligeledes konkrete forhold, som skal indgå i langtidspanlægningen.

Overholdelse af reglerne om arbejdstider og arbejdsmiljø

23. I politiet, Kødkontrollen, fjernstyringscentralerne under Banedanmark og Forsvaret understøtter vagtplanlægningssystemet, at arbejdstids- og arbejdsmiljøreglerne overholdes i den vagtplan, der bliver udmeldt. I Kriminalforsorgen er det vagtplanlæggerens ansvar at sikre, at reglerne overholdes. Undersøgelsen viser, at vagtplanlæggerne generelt er opmærksomme på at overholde reglerne om arbejdstid og arbejdsmiljø, når vagtplanerne udarbejdes. Kriminalforsorgen oplyser, at et nyt vagtplanlægningssystem vil sikre, at arbejdstids- og arbejdsmiljøregler overholdes, når vagtplanerne udarbejdes.

24. En del af udarbejdelsen af vagtplanen er også at fastlægge vagternes længde og tage stilling til, om der skal planlægges med dobbeltvagter. Dobbeltvagter er generelt krævende for medarbejderne og kan derfor påvirke arbejdsmiljøet negativt.

Kriminalforsorgens institutioner planlægger i høj grad med dobbeltvagter, selv om en analyse af Kriminalforsorgen fra 2004 har påpeget, at det er u hensigtsmæssigt med den udbredte brug af dobbeltvagter af hensyn til medarbejdernes trivsel, sikkerhed og opgaveløsning. Endvidere har Kriminalforsorgen generelt udfordringer med et højt sygefravær og nedslidning af medarbejderne. Til sammenligning planlægger Kødkontrollen, politiet og fjernstyringscentralerne normalt ikke med dobbeltvagter, da de mener, at det er sikkerhedsmæssigt og arbejdsmiljømæssigt uforvarligt.

Kriminalforsorgen har indgået en lokal aftale om, at den daglige hvileperiode for medarbejderne, som er fastsat i arbejdsmiljøreglerne, kan udskydes eller nedsættes, så medarbejderne kan have op til ca. 12 dobbeltvagter på 1 måned. Direktoratet for Kriminalforsorgen har dog anbefalet, at antallet af dobbeltvagter ikke bør overskride 5 pr. måned.

Rigsrevisionens stikprøvegennemgang viser eksempler på, at medarbejdere i Københavns Fængsler og i Anstalten ved Herstedvester havde 8 dobbeltvagter pr. måned. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at det høje antal dobbeltvagter ikke er begrundet i opgavevaretagelsen, men i et ønske fra medarbejderne.

De primære **arbejdsmiljøregler**:

- Arbejdstiden skal tilrettelægges således, at de ansatte får en hvileperiode på mindst 11 sammenhængende timer inden for hver periode på 24 timer.
- Den daglige hvileperiode kan undtagelsesvis nedsættes fra 11 til 8 timer én gang ugentligt.
- Efter lokal aftale kan hvileperioden nedsættes til 8 timer indtil 2 gange ugentligt, dog ikke 2 døgn i træk.
- Der kan højst være 10 arbejdsdage mellem 2 fridage.
- Den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en 7-dages periode må ikke overstige 48 timer inkl. overarbejde. Dette beregnes over en periode på 4 måneder.

Kilde: Bekendtgørelse af lov om arbejdsmiljø (§ 50) og cirkulære om arbejdstid for tjenestemænd i staten.

Fridage

- *Ansatte, hvis arbejdstid normalt er placeret helt eller delvist uden for almindelig arbejdstid, har ret til mindst 26 fridage i kvartalet (§ 15).*
- *Arbejdstiden tilrettelægges sådan, at den ansatte så vidt muligt får 2 sammenhængende fridage pr. uge (§ 15).*
- *Hvis en fastlagt fridag undtagesvis inddrages, godtgøres den præsterede arbejdstid med et tillæg på 50 % (§ 16).*

Kilde: Cirkulære om arbejdstid for tjenestemænd i staten.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at grunden til, at direktoratet ikke har udmeldt et absolut loft for dobbeltvagter, er, at fængselsinspektørerne og Fængselsforbundet har udtrykt bekymring for, at Kriminalforsorgen ikke kan opfylde kravet i arbejdstidsreglerne om, at medarbejderne skal have 26 fridage i kvartalet, hvis man afskaffer dobbeltvagter. Derudover henviser direktoratet til, at bemanningen i forvejen skal effektiviseres med 65 mio. kr. i perioden 2013-2016.

Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bør overveje brugen af dobbeltvagter, da ingen af de undersøgte institutioner i Kriminalforsorgen har oplyst, at de har problemer med at overholde kravet om 26 fridage i kvartalet.

Sikring af, at vagterne bliver besat med de rette kompetencer

25. Der er forskel på, hvor specialiserede institutionernes opgaver er, men i alle institutioner er der visse begrænsninger i forhold til, hvem der kan tage hvilke vagter. I Kødkontrollen er der stor forskel på kompetencerne, fx mellem dyrlæger og tilsynsteknikere, mens der i Kriminalforsorgen er mindre forskel på fængselsbetjentenes kompetencer.

26. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at alle institutionerne tager hensyn til de krav, der måtte være til kompetencer, når de udarbejder vagtplaner, og at Kødkontrollens, fjernstyringscentralernes og politiets vagtplanlægningsystemer understøtter, at kravene overholdes.

Resultater

27. I Kriminalforsorgen er vagtplanlægningsprocessen relativt resursetung og ikke tilstrækkeligt systemunderstøttet. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at vagtplanlæggerne i Københavns Fængsler forhandler med hver enkelt medarbejder om eventuelle ændringer i forhold til deres ønskeplan, og finder, at det er en ledelsesret – inden for arbejdstidsreglerne mv. – at planlægge arbejdstiden. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de vil indføre et vagtplanlægningsystem, som fremover vil understøtte en bedre vagtplanlægning og gøre den mindre resursetung at administrere.

28. Politiet, Kødkontrollen, Forsvaret og fjernstyringscentralerne under Banedanmark har vagtplanlægningsystemer, der understøtter, at reglerne om arbejdstid og arbejdsmiljø overholdes, når de udarbejder vagtplaner. I Kriminalforsorgen er det vagtplanlæggerne, som har ansvar for at sikre dette. De undersøgte institutioner har ligeledes fokus på, at vagterne besættes af medarbejdere med de rette kompetencer.

29. Rigsrevisionen finder, at Direktoratet for Kriminalforsorgen bør overveje brugen af dobbeltvagter, da de som allerede påpeget i en analyse af Kriminalforsorgen fra 2004 er uhensigtsmæssige i forhold til medarbejdernes trivsel, sikkerhed og opgaveløsning.

2.3. Løbende justering af vagtplanen, efter den er udmeldt

30. Da institutionerne ofte udmelder vagtplanen en måned før den periode, som planen gælder for, vil der altid komme ændringer til planen, fx på grund af uforudsete opgaver og sygdom.

Ifølge cirkulære om arbejdstid for tjenestemænd i staten kan institutionerne ændre i den udmeldte vagtplan. Alle de undersøgte institutioner med undtagelse af Banedanmark følger på dette område cirkulæret. Banedanmark har en lokal aftale, der fastslår, at vagtplanen kun bør ændres undtagelsesvis i ekstraordinære situationer, og kun efter aftale med medarbejderen. Banedanmark oplyser, at de ved flere overenskomstforhandlinger har stillet krav om bestemmelsens bortfald, men at de ikke er kommet igennem med dette. Banedanmark oplyser endvidere, at de generelt forsøger at ændre vagtplanen efter aftale med medarbejderen, men at de trods ordlyden i den lokale aftale kan ændre arbejdstiden uden enighed.

Rigsrevisionen har undersøgt, om institutionerne har fokus på sparsommelighed, når der er behov for at justere den udmeldte vagtplan. Herunder har vi undersøgt, om institutionerne har overblik over medarbejdernes reelle arbejdstid, om institutionerne udnytter mulighederne i arbejdstidsreglerne for at omlægge medarbejdernes arbejdstid uden kompensation og endelig, om institutionerne har fokus på sparsommelighed, når de indkalder ekstra personale.

Institutionernes overblik over medarbejdernes reelle arbejdstid

31. Det er centralt, at ledelsen i institutionerne løbende registrerer og opgør medarbejdernes reelle arbejdstid inden for normperioden for at minimere medarbejdernes overarbejde eller undertid. Løbende registrering er en forudsætning for, at ledelsen kan udnytte de muligheder, der er for at ændre arbejdstiden, uden at det udløser kompensationer. Dette er især relevant for Kødkontrollen, fjernstyringscentralerne og Forsvaret, hvor medarbejdernes undertid nulstilles, og optjent overarbejde opgøres efter hver normperiode. Har medarbejderne undertid ved normperiodens afslutning, går disse timer tabt for institutionerne, ligesom institutionerne skal kompensere for medarbejdernes optjente overarbejde ved normperiodens afslutning i form af udbetaling eller afspadsering. I de øvrige virksomheder overføres overskud eller underskud i timer til næste periode.

32. Kødkontrollen ved Danish Crown i Ringsted registrerer løbende medarbejdernes arbejdstid, hvorimod Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens ikke registrerer medarbejdernes arbejdstid løbende. Rigsrevisionen har i Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens set eksempler på, at nogle medarbejdere havde overarbejde i samme periode, som andre medarbejdere arbejdede færre timer, end de fik betaling for (undertid). Fx havde nogle medarbejdere i august 2014 samlet set ca. 130 timer i underskud, mens andre medarbejdere tilsammen havde ca. 420 timer i overskud. Dette omfang er dog ikke udtryk for en generel tendens, og Kødkontrollen har oplyst, at de generelt har fokus på, at medarbejderne ikke kommer i undertid ved månedens slutning. Endvidere vil Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens pr. 1. januar 2015 begynde at registrere medarbejdernes arbejdstid løbende.

33. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at II Panserinfanteribataljon ved Gardehusarregimentet og Trænregimentet ikke løbende registrerer og opgør medarbejdernes timer. Dette har bl.a. betydet, at der er medarbejdere, der ikke har arbejdet det antal timer, som de har fået løn for. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Hærens Operative Kommando i 2013 havde undertid, og at omfanget var størst ved de større regimenter og de 2 brigader. Rigsrevisionens undersøgelse af medarbejdernes undertidstimer på Hærens Officersskole viser endvidere, at enkelte medarbejdere havde fået nulstillet 400 timer i 2013, som Forsvaret dermed ikke havde fået arbejdskraft for. Forsvarsministeriets Personalestyrelse har oplyst, at det nuværende system til at registrere arbejdstiden ikke har de optimale muligheder for løbende at kontrollere og følge den registrerede arbejdstid i normperioden. Forsvaret er derfor i gang med at anskaffe et nyt system, som forventes igangsat i maj 2016. Indtil det nye system er på plads, vil Forsvaret have fokus på at uddanne administratorer til at håndtere problemet.

34. Rigsrevisionens undersøgelse af Forsvarets vagtplanlægning viser endvidere, at flere institutioner i Forsvaret ikke overholder Forsvarets arbejdstidsregler om at nulstille medarbejderens undertidstimer og udbetale optjent afspadsering, der ikke er blevet afviklet. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Trænregimentet og II Panserinfanteribataljon ved Gardehusarregimentet – i modstrid med Forsvarets arbejdstidsregler – har overført medarbejdernes overarbejde og undertid fra kvartal til kvartal uden at udbetale ikke-afviklet afspadsering, nulstille medarbejdernes undertid eller indgå aftale med medarbejderne om at overføre overarbejde eller undertid. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at flere institutioner under Forsvaret ikke administrerer efter reglerne. Rigsrevisionens undersøgelse viser dog, at II Panserinfanteribataljon ved Gardehusarregimentet fra juni 2014 er begyndt at administrere efter reglerne.

En normperiode er den periode, arbejdstiden opgøres over. De fleste institutioner har en normperiode på 1 måned, hvorefter overarbejde opgøres, og eventuel undertid nulstilles.

Ifølge Forsvarets arbejdstidsregler skal medarbejdernes arbejdstid opgøres efter hvert kvartal. Hvis en medarbejders præsterede arbejdstid har overstegt arbejdstiden for normtiden, skal merarbejdet være afspadseret time for time ved udgangen af det næste kvartal, medmindre andet er aftalt med den enkelte medarbejder. Merarbejde, som ikke er afspadseret ved udgangen af kvartalet efter planlægningsperiodens udløb, skal enten konverteres til omsorgsdage, overføres til fridøgnsbanken eller godtgøres økonomisk med et tillæg på 50 %. Hvis medarbejderens præsterede arbejdstid ligger under arbejdstiden for normperioden (undertid), skal timerne nulstilles, medmindre andet er aftalt med den enkelte medarbejder.

Forsvarsministeriets Personalestyrelse har oplyst, at problemet med at overholde Forsvarets arbejdstidsregler og problemet med undertid vil blive adresseret i et notat, som vil blive sendt til alle Forsvarets myndigheder ved årsskiftet 2014/15. Endvidere vil problemerne blive behandlet på personalestyrelsens møder med de forskellige myndigheder.

35. Undersøgelsen viser, at fjernstyringscentralen i København løbende registrerer medarbejdernes arbejdstid i løbet af normperioden, og at Banedanmark har haft fokus på at nedbringe medarbejdernes undertid på alle fjernstyringscentralerne. Fjernstyringscentralen i København, som har 73 medarbejdere, har således næsten ingen undertid.

Institutionernes omlægning af arbejdstiden

36. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de udvalgte institutioner ikke fuldt ud udnytter muligheden for at ændre medarbejdernes arbejdstid uden kompensation, når der er behov for at justere i den udmeldte vagtplan.

37. Rigsrevisionens gennemgang af de afviklede vagtplaner hos Efterforskningsenheden ved Københavns Politi viser, at de sjældent bruger muligheden for at forlænge medarbejdernes vagter uden kompensation, efter vagtplanen er udmeldt.

Politiet har i modsætning til de øvrige virksomheder dagsnorm, hvilket betyder, at medarbejderne får tillæg for eventuelt overarbejde, der er præsteret ud over det, der er planlagt for dagen, uanset om de arbejder mindre en anden dag. Det er derfor vigtigt, at ledelsen for at undgå kompensation benytter muligheden for at omlægge længden af medarbejdernes vagter, hvis de kan forudse, at der vil opstå overarbejde. Hvis der fx forventes øget arbejdspress i forbindelse med en vigtig sag, har ledelsen mulighed for at ændre en planlagt 8-timers vagt til fx en 10- eller 12-timers vagt, så tillæg for overarbejde undgås.

Rigspolitiet oplyser, at Københavns Politi er opmærksom på, at der muligvis er et yderligere potentiale i arbejdstidsaftalens muligheder for at omlægge længden på medarbejdernes tjenester i Efterforskningsenheden, men at de på grund af opgavernes karakter anser mulighederne herfor for begrænsede. Dette skyldes navnlig, at mange efterforskningsopgaver opstår uforudset som følge af kriminelle handlinger som fx narkoleverancer og bandeskyderier, der kræver en hurtig og intensiv indsats. Det er endvidere Rigspolitiets opfattelse, at politikredsene særligt i forbindelse med planlagte aktioner i høj grad gør brug af muligheden for at omlægge tjenesten og varierende vagtlængder.

38. Hvis en planlagt vagt ændres, kan det også have betydning for de efterfølgende vagter. Enten fordi det er nødvendigt at ændre den efterfølgende vagt for at overholde arbejdsmiljøreglerne, eller fordi man ved at omlægge kan undgå kompensationer. Hvis fx en medarbejder i politiet har overarbejde, kan det resultere i, at en efterfølgende fridag bliver for kort, medmindre den efterfølgende vagt ændres. Da en for kort fridag hos politiet som udgangspunkt udløser 9 timer i kompensation, er det vigtigt, at lederen, der godkender overarbejdet, tager stilling til, om den efterfølgende vagt skal omlægges. Politiets arbejdstidsregler rummer dog også mulighed for, at medarbejderen frivilligt giver afkald på kompensationen og derved undgår at få omlagt den efterfølgende vagt. Undersøgelsen viser, at Københavns Politi og Midt- og Vestsjællands Politi ofte bruger den mulighed. Der foreligger dog ikke altid dokumentation for, at medarbejderen frivilligt har givet afkald på kompensationen, selv om det fremgår af politiets procedure, at den nærmeste leder skal sikre, at dette registreres. Rigsrevisionen finder dette problematisk, da den manglende dokumentation kan betyde, at politiet ikke efterfølgende kan afvise et eventuelt krav fra medarbejderen eller fra medarbejderens faglige organisation om kompensation.

Politiet har tidligere måttet kompensere deres medarbejdere for at inddrage for korte fridage, bl.a. fordi politiet ikke havde dokumentation for, at medarbejderne frivilligt havde givet afkald på deres fridage. Rigsrevisionen finder derfor, at politiet fortsat bør have fokus på at sikre dokumentation for medarbejdernes frivillige afkald på kompensationer.

Kompensationer som følge af for korte fridage i politiet udløses, hvis en fridag er kortere end det, der er angivet i arbejdstidsaftalen for politiet. Kompensationen udgør 9 timer.

39. I Kødkontrollen ændrer ledelsen kun i begrænset omfang på medarbejdernes arbejdstider, efter planen er meldt ud, med henblik på at undgå merarbejde eller undertid. Ved at udnytte mulighederne for at ændre medarbejdernes arbejdstid efter vagtplanen er meldt ud, kunne Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens have undgået, at nogle medarbejdere havde overarbejdstimer, samtidig med at andre havde undertidstimer, og dermed kunne Kødkontrollen have fået mere arbejdskraft for lønkronerne.

40. Hverken Kødkontrollen eller Kriminalforsorgen udnytter arbejdstidsreglernes mulighed for at indkalde medarbejdere på arbejdsfrie dage uden kompensation.

41. Kødkontrollen vil fremadrettet udnytte muligheden for at indkalde medarbejdere på arbejdsfrie dage uden kompensation. Dette fremgår bl.a. af Kødkontrollens generelle vejledning for vagtplanlægning, som er ved at blive implementeret i alle lokale kødkontroller. Kødkontrollen forventer, at de lokale kødkontroller vil benytte denne mulighed med henblik på at undgå overarbejde, når vejledningen er fuldt ud implementeret.

42. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Kriminalforsorgens institutioner ikke skelner mellem fridage og arbejdsfrie dage. Det indebærer, at de altid honorerer medarbejderne med 50 % i tillæg – også selv om det drejer sig om en arbejdsfri dag, som ifølge cirkulære om arbejdstid for tjenestemænd i staten ikke skal honoreres med tillæg. Denne praksis har stor betydning, da Kriminalforsorgens institutioner i høj grad bruger dobbeltvagter og derfor ville have et stort antal arbejdsfrie dage, hvis institutionerne skelnede mellem de 2 typer friheder.

Medarbejdere med skiftende arbejdstider har i henhold til cirkulære om arbejdstid for tjenestemænd i staten krav på mindst 26 fridage i kvartalet. Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte medarbejdere hos Københavns Fængsler viser, at disse i gennemsnit havde fået tildelt ca. 43 fridage i 1. kvartal 2014, og at de i samme periode i gennemsnit var blevet kompenseret for 9 inddragede fridage. Hvis Københavns Fængsler havde skelnet mellem fridage og arbejdsfrie dage, ville medarbejderne have haft op til 17 arbejdsfrie dage, hvor ledelsen uden kompensation kunne have kaldt medarbejderne på arbejde i de tilfælde, hvor medarbejdernes fridage var sammenfaldende med de dage, hvor Københavns Fængsler indkaldte ekstravagter. Rigsrevisionen vurderer derfor, at en stor del af de kompensationer, som Kriminalforsorgen har givet, når de har inddraget medarbejdernes fridage, kunne have været undgået.

Direktoratet for Kriminalforsorgen mener ikke, at det vil gøre vagtplanlægningen mere sparsommelig, hvis der fra centralt hold indføres brug af arbejdsfrie dage, da direktoratet forventer, at det vil medføre, at Fængselsforbundet vil opsigte den lokale aftale om brug af årsnorm. Ifølge direktoratet vil en opsigelse af brug af årsnormen mindske fleksibiliteten i vagtplanlægningen og betyde, at medarbejderne skal have kompensation, hvis månedsnormen overskrides. Rigsrevisionen er enig i, at årsnorm principielt er mere fleksibel end månedsnorm. Rigsrevisionen vurderer dog samtidig, at normperioden med Kriminalforsorgens nuværende praksis er af mindre betydning i forhold til Kriminalforsorgens manglende brug af arbejdsfrie dage, da denne praksis begrænser fængslernes muligheder for at ændre vagtplanerne uden kompensation.

43. I fjernstyringscentralerne under Banedanmark udløser inddragelse af medarbejdernes arbejdsfrie dage som udgangspunkt ikke kompensation, men da medarbejderne i normperioden typisk har optjent overarbejde, vil inddragelse af en arbejdsfridag i praksis ofte udløse overarbejdsbetaling.

Arbejdsfrie dage er dage, hvor medarbejderen ikke er tildelt en vagt eller en fridag. Arbejdsgiveren kan tildele medarbejderen en vagt på en arbejdsfri dag, uden at det udløser kompensation for en inddraget fridag.

Indkaldelse af ekstra personale

44. I de fleste af de undersøgte institutioner vil der altid kunne opstå uforudsete situationer, hvor der er behov for at indkalde ekstra personale. I Anstalten ved Herstedvester opstår der fx akut behov for ekstra personale i forbindelse med transport og hospitalsindlæggelse af de indsatte. Det er derfor centralt, at institutioner, når de på grund af sygdom eller uforudsete aktiviteter bliver nødt til at indkalde ekstra personale, gør det så sparsommeligt som muligt.

45. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at flere af institutionerne ikke altid har fokus på sparsommelighed, når de indkalder ekstra personale. Dette er især gældende, når det er andre medarbejdere end vagtplanlæggerne, der står for at indkalde personale. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der i en akut situation også er andre faktorer at tage hensyn til, fx hvilke medarbejdere det er muligt at skabe kontakt til, og hvilke medarbejdere der hurtigst muligt kan komme på arbejde.

46. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Kødkontrollen ved såvel Danish Crown i Horsens som i Ringsted indkalder medarbejdere ved sygdom mv. uden altid at tage hensyn til, hvilken medarbejder det ville være mest sparsommeligt at indkalde, fx ud fra, hvor mange timer medarbejderne havde arbejdet i normperioden. Det skyldes til dels, at Kødkontrollen indkalder personale til ekstravagter ud fra frivillighedsprincippet, hvor det er de medarbejdere, som på forhånd har meldt ud, at de gerne vil tage overarbejde, der indkaldes. Kødkontrollen oplyser, at frivillighedsprincippet ikke står alene, og at Kødkontrollen også kan pålægge ekstraarbejde eller ændre i den udmeldte vagtplan for de medarbejdere, der ikke har meldt sig frivilligt. Kødkontrollen oplyser endvidere, at de vil ajourføre vejledningen om vagtplanlægningen primo 2015. I den forbindelse vil de præcisere, at ledelsen og vagtplanlæggerne på de lokale kødkontroller bl.a. skal vurdere, hvilke medarbejdere der skal indkaldes ud fra medarbejderens undertid eller overarbejde, når de indkalder ekstra personale ved akut sygdom.

47. I Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens og i Kriminalforsorgen har de medarbejdere, som står for at indkalde ekstra personale, ligeledes ikke altid de relevante informationer til at kunne vælge den mest sparsommelige løsning på det akutte bemandingsproblem ved fx at indkalde de medarbejdere, der udløser færrest kompensationer, eller som har undertid. Kødkontrollen oplyser, at de medarbejdere, der står for at indkalde ekstra personale, vil få de relevante informationer, når Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens pr. 1. januar 2015 begynder at registrere medarbejdernes arbejdstid løbende.

Resultater

48. Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens og Forsvaret registrerer ikke medarbejdernes arbejdstid løbende og har dermed ikke et opdateret overblik over medarbejdernes reelle arbejdstid, hvilket er en forudsætning for, at institutionerne kan bruge personaleresurserne sparsommeligt. Konsekvensen af, at ledelsen ikke følger op på medarbejdernes reelle arbejdstid, er, fx at flere medarbejdere på Hærens Officersskole over en længere periode har akkumuleret 400 timer i undertid, som skolen ikke har fået arbejdskraft for. Kødkontrollen oplyser, at de fremover løbende vil registrere medarbejdernes arbejdstid ved Danish Crown i Horsens, og Forsvaret oplyser, at de er i gang med at anskaffe et nyt system, som muligvis gør en løbende tidsregistrering.

49. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at de undersøgte enheder i Forsvaret ikke overholder deres arbejdstidsregler om, at opsparede undertidstimer skal nulstilles, og ikke-afviklet afspadsering skal udbetales. Forsvaret har oplyst, at de har iværksat initiativer for at rette op på dette.

50. De undersøgte institutioner i politiet, Kriminalforsorgen og Kødkontrollen udnytter ikke til fulde arbejdstidsreglernes muligheder for at ændre i den udmeldte vagtplan i løbet af måneden uden at skulle betale kompensationer. Bl.a. bruger Kriminalforsorgen ikke muligheden for at inddrage arbejdsfrie dage med henblik på at undgå at honorere overarbejde. Rigsrevisionen vurderer, at en stor del af de kompensationer, Kriminalforsorgen har givet i den forbindelse, kunne have været undgået, hvis Kriminalforsorgen havde anvendt arbejdsfrie dage.

51. I Kriminalforsorgen og i Kødkontrollen ved Danish Crown i Horsens har de medarbejdere, som beslutter, hvordan institutionerne skal løse et eventuelt akut bemandingsbehov, ikke altid de informationer, der skal til for at vælge en sparsommelig løsning.

2.4. Institutionernes opfølgning på vagtplanlægningen og medarbejdernes arbejdstid

52. For at sikre en sparsommelig brug af personaleresurserne er det for det første centralt, at ledelsen i institutionerne følger udviklingen i medarbejdernes reelle arbejdstid, da fx optjent overarbejde eller undertid kan indikere, at der er behov for at ændre vagtplanerne og bemandingsbehovet. For det andet er det væsentligt, at institutionerne systematisk følger op på de afviklede vagtplaner og sammenholder dem med de oprindelige vagtplaner for bl.a. at undersøge, om der er mønstre i, hvornår der er overarbejde, og hvornår ekstra personale bliver tilkaldt. Er der fx mønstre i, hvilke dage der indkaldes ekstra personale, bør ledelsen overveje, om det skal give anledning til at ændre bemandingen i vagtplanen.

Det er særligt i politiet og Kriminalforsorgen væsentligt, at institutionerne ikke kun fastlægger bemandingsbehovet på baggrund af de opgaver, de kan forudse, men også på baggrund af en opfølgning på, hvor meget personale de har brugt i tidligere perioder, så de kan udarbejde en forholdsvis realistisk plan uden nødvendigvis at kende alle de konkrete opgaver.

53. Undersøgelsen viser, at alle de undersøgte institutioner selv opgør eller får tilsendt opgørelser fra centralt hold, der viser medarbejdernes optjente overarbejde, afspadsering, undertid mv. Det er dog i de fleste tilfælde op til institutionerne, hvordan de vil bruge disse opgørelser.

I Anstalten ved Herstedvester har ledelsen haft fokus på at reducere medarbejdernes kompensationer i forbindelse med overarbejde. De har således reduceret kompensationerne som følge af overarbejde og ekstravagter fra ca. 14.000 timer årligt i perioden 2007-2009 til ca. 4.000 timer fra 2011 og frem. Dette finder Rigsrevisionen positivt.

I Kødkontrollen følges udviklingen i kompensationer både centralt fra Kødkontrollens sekretariat og lokalt i de enkelte kødkontroller på slagterierne. Kødkontrollen oplyser, at de i de seneste år hyppigt har haft behov for at justere bemandingen, fx på grund af ændringer i produktionen.

54. Rigsrevisionen har gennemgået oversigter over udvalgte medarbejders kompensationer i alle de undersøgte institutioner for at undersøge, om der over længere tid har været så mange kompensationer, at det ifølge Rigsrevisionen fx burde have givet anledning til, at institutionerne ændrede bemandingen. Gennemgangen viser, at de undersøgte enheder i Københavns Fængsler og i politiet havde så mange kompensationstimer, at Rigsrevisionen vurderer, at det burde have givet anledning til at overveje at ændre bemandingen.

55. Rigsrevisionens gennemgang viser således, at Københavns Fængsler siden januar 2013 i gennemsnit har måttet indkalde 10 ekstravagter pr. dag, som fik 50 % i tillæg for overarbejde. Antallet af ekstravagter har dog været varierende i perioden, da aktivitetsniveauet i fængslet har været svingende. Medarbejderne i Københavns Fængsler har i perioden optjent ca. 75.000 timer i forbindelse med ekstravagter og overarbejde, men har reelt kun arbejdet ca. 50.000 timer, da overarbejdstimerne honoreres med 50 %.

Kriminalforsorgen oplyser, at kapacitetsudnyttelsen i Københavns Fængsler har været på ca. 102 % i den periode, Rigsrevisionen har undersøgt, og at bemandingen er baseret på en kapacitetsudnyttelse på 95 %. Kriminalforsorgen gør samtidig opmærksom på, at det er vanskeligt at forudse bemandingsbehovet i Københavns Fængsler, da det er politiet, der ind sætter klienterne, og domstolene, der fastsætter, hvor længe klienterne skal opholde sig i fængslet. Disse vilkår gør, at Københavns Fængsler ikke har indflydelse på aktivitetsniveauet. Det er Direktoratet for Kriminalforsorgens opfattelse, at den mest sparsommelige løsning på den vanskelige bemandingsplanlægning i Københavns Fængsler har været at planlægge med en forholdsvis lav bemanding.

Rigsrevisionen finder under alle omstændigheder, at en så systematisk brug af ekstravagter i en længere periode burde give anledning til at overveje bemandingen, da Kriminalforsorgen ved at planlægge med flere vagter kan undgå, at medarbejdere skal have kompensation for, at den udmeldte vagtplan ændres. Dette er især relevant, hvis medarbejderne afspadserer det optjente overarbejde, da det medfører, at personalemanglen vokser, når overarbejdet skal afspadseres. Rigsrevisionen vurderer derfor, at Kriminalforsorgen kan udnytte deres personaleresurser bedre.

Kriminalforsorgen oplyser, at de er indstillet på at undersøge, om det kan medføre en besparelse at ændre i antallet af vagter, og at de vil henlede Kriminalforsorgens institutioner på Rigsrevisionens bemærkninger.

Kriminalforsorgen har ved flere lejligheder oplyst, at overarbejde anses som et personalegode. Rigsrevisionen finder, at dette er i modstrid med en sparsommelig brug af personaleresurserne.

Task Force Øst under de sjællandske politikredse blev oprettet i 2009 som følge af gentagne alvorlige konfrontationer mellem rockerbandegrupperinger på Sjælland.

56. Rigsrevisionens gennemgang af medarbejdernes kompensationer i 2 udvalgte enheder i Task Force Øst under de sjællandske politikredse viser, at flere medarbejdere har optjent mere end 500 timer i overarbejde på 6 måneder. Samlet har de 26 medarbejdere i de 2 udvalgte enheder i perioden marts-august 2014 optjent i alt ca. 9.600 kompensationstimer, men har kun arbejdet ca. 5.300 timer.

Rigspolitiet har oplyst, at arbejdsopgaverne i Task Force Øst i særlig grad kræver specielle kompetencer, fleksible arbejdstider og særlige metoder, ligesom det er af afgørende efterforskningsmæssig betydning, at medarbejderne i Task Force Øst består af en relativt lille kreds af de allermest specialiserede politifolk med en særlig indsigt i bandemiljøerne på hele Sjælland. Selv om det er omkostningstungt, er det derfor Rigspolitiets opfattelse, at det ud fra et operativt synspunkt er mest hensigtsmæssigt at operere med relativt meget overarbejde fordelt på forholdsvis få personer. Rigsrevisionen er opmærksom på, at arbejdsopgaverne i Task Force Øst er af en særlig karakter og kræver særlige kompetencer, men vurderer, at Rigspolitiet bør have større fokus på at bruge personaleresurserne sparsommeligt, herunder minimere overarbejdet.

Ifølge Københavns Politi er det muligt at optjene og udbetale så mange overarbejdstimer, fordi arbejdet i Task Force Øst er finansieret af en særbevilling til at bekæmpe bandekriminalitet. Rigspolitiet oplyser endvidere, at Rigspolitiet på baggrund af erfaringerne vil iværksætte en generel analyse af Task Force Øst og andre taskforcer for bl.a. at vurdere taskforcernes omkostningseffektivitet.

57. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at ingen af de udvalgte institutioner – bortset fra Anstalten ved Herstedvester – systematisk følger op på de afviklede vagtplaner for at justere de efterfølgende vagtplaner og eventuelt bemandingen. Dette indebærer, at der er risiko for, at institutionerne ikke er opmærksomme på, om den udmeldte plan er optimal, eller om de fx må indkalde mange ekstravagter over en længere periode, som udløser mange overarbejdstimer.

Banedanmark oplyser dog, at de hver måned holder produktionsmøder, hvor den aktuelle personalesituation gennemgås og fremtidige aktiviteter prioriteres.

Københavns Politi oplyser, at de vurderer resurseforbruget i forhold til at afvikle særlige aktioner, større arrangementer og demonstrationer. Dette sker, både når politiet forbereder og afvikler aktioner. Københavns Politi vil dog overveje, om en nærmere og mere konkret vurdering af vagtadfiklingen kan sikre en tættere resursestyring for udvalgte tjenestesteder.

Kødkontrollens planlægningssystem kan understøtte en systematisk opfølgning på de afviklede vagtplaner, og Kødkontrollen oplyser, at de i 1. kvartal 2015 vil fastlægge en kadence og et omfang for opfølgning på de afviklede planer.

Resultater

58. Alle institutioner udarbejder eller får tilsendt opgørelser over medarbejdernes arbejdstid på forskellige parametre som fx optjent overarbejde og afspadsering, men institutionerne bruger dem ikke altid til at justere bemanningen. Desuden følger ingen af de undersøgte institutioner – bortset fra Anstalten ved Herstedvester – systematisk op på de afviklede vagtplaner med henblik på at justere i bemanningen.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at den centrale afdeling i Københavns Fængsler i gennemsnit har indkaldt 10 ekstravagter (som udløser et tillæg på 50 %) pr. dag igennem 2 år. Rigsrevisionen finder, at en så systematisk indkaldelse af ekstra personale i en længere periode burde give anledning til at øge antallet af vagter i planlægningen, så man undgår betaling med tillæg af 50 %. Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at de er indstillet på at undersøge, om det kan medføre en besparelse at ændre i antallet af vagter.

Task Force Øst har generelt meget overarbejde, som de har mulighed for at udbetale, da enheden er finansieret af en særbevilling. Københavns Politi bør dog have fokus på at sikre, at midlerne bliver anvendt så sparsommeligt som muligt. Rigspolitiet har oplyst, at de vil iværksætte en generel analyse af Task Force Øst for at vurdere omkostningseffektiviteten.

2.5. Virksomhedernes styring af vagtplanlægningen i de underliggende institutioner

59. Rigsrevisionen har undersøgt, om virksomhederne understøtter vagtplanlægningen i de underliggende institutioner ved hjælp af fælles retningslinjer og vagtplanlægningssystemer, som sikrer en effektiv brug af personaleresurserne. Vi har også undersøgt, hvilke øvrige tiltag virksomhederne har taget for at udnytte personaleresurserne mere effektivt.

60. Undersøgelsen viser, at alle virksomheder i varierende grad har udarbejdet centrale retningslinjer for vagtplanlægningen, og at alle – bortset fra Kriminalforsorgen – har udviklet vagtplanlægningssystemer, som kan understøtte en effektiv vagtplanlægning i de forskellige institutioner.

Især Rigspolitiet og Kødkontrollen har haft fokus på at understøtte en sparsommelig og ensartet vagtplanlægning ved at have en høj grad af systemunderstøttelse til at vagtplanlægge og ved at udarbejde fælles centrale retningslinjer, som har fokus på at vagtplanlægge sparsommeligt.

Politiet indførte i 2011 vagtplanlægningssystemet POLVAGT og har i den forbindelse udarbejdet centrale retningslinjer om vagtplanlægningen. Retningslinjerne omhandler bl.a. organisering, roller og ansvar, håndtering af overarbejde, omlægning og tilkald samt styring, opfølgning og resurseforbrug.

Kødkontrollen udarbejdede i 2014 på baggrund af Rigsrevisionens lønrevision i 2013 og en konsulentundersøgelse fra 2014 en fælles vejledning for alle de lokale kødkontroller med henblik på at ensrette og effektivisere tilrettelæggelsen af arbejdstiden yderligere. I den forbindelse blev alle uformelle aftaler med medarbejderne kortlagt, og ledelsen på de enkelte kødkontroller tog stilling til, hvilke aftaler de fortsat ville fastholde. Den fælles vejledning har betydet, at de lokale kødkontroller har fået et ensartet grundlag for at vagtplanlægge. Kødkontrollen oplyser, at de forventer, at det nye fælles planlægningssystem og den fælles vejledning vil medføre en mere sparsommelig bemandingsplanlægning, som er gennemskuelig og korrekt i henhold til regler og aftaler. Kødkontrollen vil på baggrund af de hidtidige erfaringer ajourføre vejledningen i 2015 med henblik på at effektivisere vagtplanlægningen yderligere.

Forsvarets Personeltjeneste har i 2013 udarbejdet nogle generelle anbefalinger til at tilrettelægge arbejdstiden, som har fokus på at planlægge sparsommeligt.

Det fremgår ikke eksplicit af Kriminalforsorgens og Banedanmarks fælles retningslinjer for vagtplanlægning i institutionerne, at institutionerne skal sikre en effektiv og sparsommelig vagtplanlægning. Banedanmark oplyser, at det fremgår af vagtplanlæggerens jobbeskrivelse, at det er vagtplanlæggerens ansvar at sikre en effektiv og sparsommelig vagtplanlægning. Rigsrevisionen vurderer, at der især i Kriminalforsorgen er behov for, at der fra centralt hold bliver sat fokus på, at institutionerne vagtplanlægger sparsommeligt.

61. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at de udvalgte institutioner generelt har arbejdet med at udnytte personaleresurserne mere effektivt.

Fx har Rigspolitiet som led i en effektiviseringsproces opstillet et mål om at nedbringe omfanget af kompensationer med 20 %. Det har betydet, at Rigspolitiet og de enkelte kredse har fulgt udviklingen i kompensationer på kreds- og enhedsniveau samt overvåget udbetaling af kompensationstimer på medarbejderniveau. Rigspolitiets oplyser, at politiet vil nå målet i 2014.

Fridøgnbanken udspringer af en rammeaftale mellem Finansministeriet og centralorganisationerne fra 2000 om opsparring af frihed, som bl.a. politiet, Kriminalforsorgen og Forsvaret efterfølgende indgik en lokal aftale om.

Rigspolitiet har desuden oplyst, at de primo 2015 vil tage initiativ til at drøfte den såkaldte fridøgnsbank med Politiforbundet. Fridøgnsbanken rummer p.t. ca. 1 mio. timer, svarende til ca. 700 årsværk. Ordningen indebærer, at medarbejderne har mulighed for at opspare frihed, som de senere kan bruge til seniorformål samt personlige og familiemæssige formål. Rigsrevisionen vurderer, at ordningen begrænser ledelsens muligheder for at omlægge medarbejdernes arbejdstid, da ledelsen ikke kan pålægge medarbejderne at afspadsere de timer, der er overført til fridøgnsbanken.

Københavns Politi opsagde i februar 2013 aftalen om fridøgnsbanken som følge af faldende bevillinger og har siden nedbragt antallet af opsparede timer fra 305.000 timer til 80.000 timer.

Som et led i Kriminalforsorgens overordnede effektiviseringsstrategi gennemførte Direktoratet for Kriminalforsorgen projektet Optimal bemanding med det formål at sikre en optimal brug af resurserne i forbindelse med institutionens bemanding og vagtplanlægning. Målet var at opnå effektiviseringer på ca. 65 mio. kr. i perioden 2013-2016.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har desuden oplyst, at direktoratet og Fængselsforbundet har indgået en aftale om at sætte deres aftale om opsparring af frihed i fridøgnsbanken i bero i 2014 på grund af et forventet personaleoverskud, og at direktoratet vil forlænge denne aftale.

Kødkontrollen har de seneste 5 år arbejdet med at reducere de samlede omkostninger, herunder lønudgifter, for at forbedre slagterivirksomhedernes konkurrencesituation. Således har Kødkontrollen siden 2008 implementeret en række initiativer for at reducere omkostningerne, fx ved at nedbringe sygefraværet og reducere antallet af afdelingsdyrlæger.

Forsvaret skal som en del af forsvarsforliget effektivisere forbruget af arbejdstiden med 174 mio. kr. pr. år i perioden 2013-2017. Forsvaret har oplyst, at de i 2013 har sparet ca. 227 mio. kr. på at reducere lønudgifterne til bl.a. aften-/natarbejde, døgntjeneste, over- og weekendarbejde samt øvelser.

Resultater

62. De undersøgte virksomheder har de seneste år i varierende grad arbejdet med at effektivisere vagtplanlægningen. Især Rigspolitiet og Kødkontrollen har haft ledelsesmæssigt fokus på, at de underliggende institutioner vagtplanlægger sparsommeligt. Rigsrevisionen finder, at Kriminalforsorgen bør understøtte, at vagtplanlægningen effektiviseres yderligere ved i de fælles retningslinjer for vagtplanlægning at stille krav til, at institutionerne tager økonomiske hensyn, når de vagtplanlægger.

Rigsrevisionen, den 14. januar 2015

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Bilag 1. Metode

Valg af virksomheder og institutioner

Vi har udvalgt 5 virksomheder, herunder 8 underliggende institutioner, til at indgå i undersøgelsen.

Virksomhederne er valgt, fordi de er blandt de statslige virksomheder, som har flest medarbejdere med skiftende arbejdstider.

Vi har udvalgt institutionerne under de 5 virksomheder på baggrund af en række forskellige forhold. For det første har vi valgt nogle af de institutioner, som vagtplanlægger for flest medarbejdere, og hvor en eventuel effektivisering af vagtplanlægningsprocessen derfor får størst betydning. For det andet har vi valgt institutioner og enheder, som ifølge tidligere lønrevisioner, herunder udtræk fra statens lønsystem, udbetaler mange kompensationer i forbindelse med overarbejde, tilkald, inddragede fridage mv. For det tredje har vi valgt nogle institutioner, som vi på baggrund af vores tidligere lønrevisioner vurderede havde fokus på sparsommelig vagtplanlægning og derfor kunne bidrage med nyttig læring for andre institutioner.

Københavns Politi og Midt- og Vestsjællands Politi var for store til, at vi kunne se på vagtplanlægningen i alle de underliggende enheder. Vi har derfor kun set på vagtplanlægningen for nogle udvalgte enheder i de 2 politikredse. I Midt- og Vestsjællands Politi har vi valgt Beredskabssektion Roskilde og Hundeførerenheden. I Københavns Politi har vi valgt 2 enheder under Efterforskningsenheden (Operativ bande sektion I og II og Sektionen for observation) og en enhed under Stationsenheden (Lokalpolitisektion Indre by). Endelig har vi valgt 2 enheder (Teknisk Support og Tryghedsskabende Indsats) i Task Force Øst under de sjællandske politikredse.

Vi har i beretningen endvidere inddraget resultaterne fra Rigsrevisionens lønrevision ved Forsvaret i 2014, hvor vagtplanlægningen hos Hærens Officersskole, staben under Hærens Operative Kommando og Trænregimentet blev undersøgt.

Møder og interviews

Vi har besøgt alle de 8 udvalgte institutioner, hvor vi bl.a. har interviewet ledelsen og vagtplanlæggerne. Vi har sammen med vagtplanlæggerne gennemgået, hvordan de udarbejder og løbende justerer vagtplanen, herunder hvordan vagtplanlægningssystemet fungerer. Derudover har vi holdt møder med de overordnede myndigheder for institutionerne: Rigspolitiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Banedanmark og Fødevarestyrelsen for at kortlægge, hvad de gør for at understøtte en effektiv vagtplanlægning i institutionerne. Derudover har Rigsrevisionen i forbindelse med lønrevisionen i Forsvaret i 2014 holdt et møde med Forsvarsministeriets Personalestyrelse.

Indsamling af materiale

Vi har indhentet skriftligt materiale fra de udvalgte institutioner i form af bl.a. retningslinjer for vagtplanlægningen, lokale aftaler om arbejdstiden, vagtplaner og opgørelser over medarbejdernes kompensationer, fx overarbejde og afspadsring. Fra virksomhederne har vi indhentet skriftligt materiale vedrørende deres styring og opfølgning på vagtplanlægningen i de underliggende institutioner, fx eventuelle fælles retningslinjer og vejledninger for vagtplanlægningen i de underliggende institutioner og ledelsesinformation om omfanget af medarbejdernes kompensationer i institutionerne.

Stikprøver i de udvalgte institutioner

Vi har i alle de undersøgte institutioner gennemgået oversigter over medarbejdernes kompensationstimer og på den baggrund gennemgået stikprøver for flere af medarbejdernes arbejdstid.

Vi har derudover i de tilfælde, hvor institutionerne havde tilgængeligt materiale, sammenlignet den udmeldte vagtplan med den afviklede vagtplan for at belyse, om der var systematiske ændringer i vagtplanen, som der eventuelt kunne være taget højde for, da planen blev udarbejdet.

Bilag 2. Gode råd til vagtplanlægning

Bemandingsbehov

Ledelsen bør være opmærksom på, at institutionen:

- med jævne mellemrum analyserer, om der overordnet set er ansat et passende antal medarbejdere, så over- eller underbemanding undgås
- tager højde for forventeligt fravær i form af sygdom, ferie, kurser og andre aktiviteter, når de fastlægger bemandingsbehovet, så det så vidt muligt undgås, at der opstår perioder med over- eller underbemanding hen over året.

Udarbejdelse af vagtplan

Ledelsen bør være opmærksom på, at institutionen:

- sikrer, at der er balance mellem personaleresurser og bemandingsbehov, når de udarbejder de konkrete vagtplaner, fx ved at tilpasse aktiviteter, omfordele medarbejdere eller ved at tilpasse mængden af afspadsering
- systemunderstøtter processen med at udarbejde vagtplaner, i det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt, så processen foregår så effektivt som muligt.

Løbende justeringer af vagtplanen

Ledelsen bør være opmærksom på, at institutionen:

- registrerer og følger medarbejdernes arbejdstid i løbet af normperioden for bl.a. at minimere undertid og overarbejde
- sikrer, at medarbejdere og ledere, der træffer beslutninger i forhold til justeringer i vagtplanerne, har den information, der er nødvendig, for at de kan træffe sparsommelige beslutninger
- bruger arbejdstidsreglernes muligheder for at omlægge medarbejdernes arbejdstid med henblik på at anvende personaleresurserne effektivt
- er opmærksom på, at mange ændringer i medarbejdernes arbejdstid ofte kan ske i dialog med medarbejderne uden ekstra omkostninger.

Opfølgning

Ledelsen bør være opmærksom på, at institutionen:

- følger udviklingen i medarbejdernes overarbejde, afspadsering og andre kompensationer
- følger systematisk op på de afviklede vagtplaner med henblik på at optimere den efterfølgende vagtplan.

Bilag 3. Ordliste

Administrativ medarbejder i Banedanmark	En medarbejder, der er ansat i Banedanmark, men som ikke har som primær opgave at tage vagter på fjernstyringscentralerne. De administrative medarbejdere honoreres – i modsætning til de medarbejdere, der er ansat til at tage vagter i fjernstyringscentralerne – med overarbejdsbetaling for at arbejde i weekenden.
Arbejdsfrie dage	Dage, hvor medarbejderen ikke er tildelt en vagt eller en fridag. Arbejdsgiveren kan tildele medarbejderen en vagt på en arbejdsfri dag, uden at det udløser kompensation for en inddraget fridag.
Arbejds miljøregler	Regler, der bl.a. fastlægger varigheden af medarbejdernes hvileperiode, antal arbejdsdage mellem fridage samt en maksimal samlet gennemsnitlig arbejdstid for en given periode.
Cirkulære om arbejdstid for tjenestemænd i staten	Cirkulæret indeholder arbejdstidsreglerne for tjenestemænd i staten, men gælder desuden på en række andre overenskomstområder.
Den centrale afdeling i Københavns Fængsler	En kørselsafdeling beliggende i Københavns Fængsler. Arbejdsopgaverne består bl.a. af transporter, retsfremstillinger og bevogtningsopgaver for Københavns Fængsler. Ud over dette servicerer afdelingen også politiet og andre af Kriminalforsorgens institutioner med transporter til og fra Københavns Byret.
Dobbeltvagter	Vagter med en varighed på op til 16 timer.
Fjernstyringscentraler	Har til opgave at sikre en sikker togdrift ved at overvåge og styre sporskift og signaler. Derudover er det også fjernstyringscentralerne, der er ansvarlige for trafikinformation på skilte og i højtalere.
For korte fridage i politiet	Der ydes i henhold til Rigspolitiets arbejdstidsregler kompensation som følge af for korte fridage. For korte fridage forekommer, hvis en fridag er kortere end det, der er angivet i arbejdstidsaftalen for politiet. Kompensationen udgør 9 timer.
Fridage	Medarbejdere, hvis arbejde er placeret uden for almindelig dagarbejdstid, har ret til 26 fridage i kvartalet. Inddragelse af en fridag giver i modsætning til inddragelse af en arbejdsfri dag kompensation for en mistet fridag.
Fridøgnbank	Ordningen om fridøgnbanken indebærer, at medarbejderne har mulighed for at opspare frihed, som de senere kan bruge til seniorformål samt personlige og familiemæssige formål. Ordningen udspringer af en rammeaftale mellem Finansministeriet og centralorganisationerne fra 2000.
Kompensationer	En samlet betegnelse for timer og tillæg, som medarbejderen skal godtgøres for ved fx overarbejde, tilkald eller inddragelse af en fastlagt fridag. I nogle tilfælde udbetales timerne, mens de i andre tilfælde godtgøres ved afspadsering.
Normperiode	Den periode, som arbejdstiden opgøres over.
Tilsynstekniker	En medarbejder i Kødkontrollen, som foretager forskellige kontrol- og tilsynsopgaver på slagterierne.
Undertid	Når medarbejderen inden for normperioden har arbejdet færre timer, end den pågældende norm tilsiger, og dermed færre timer, end medarbejderen får løn for.
Vagtplanlægning	Planlægning af arbejdstiden i institutioner med skiftende arbejdstider, hvor arbejdstiden er placeret helt eller delvist uden for almindelig dagarbejdstid.