

**Beretning til statsrevisorerne
om**

lodsvæsenet
(lodserierne og Lodsreguleringsfonden)

**Januar 2001
RB A301/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	13
A. Indledning	13
B. Formål, afgrænsning og metode.....	15
III. Lovgrundlag.....	18
A. Lodsloven.....	18
B. Lodsreguleringsfonden	19
C. Lodsning	20
IV. Lodsvæsenets relationer til finansloven og træk på statskassen.....	21
A. Relationer til finansloven	21
B. Træk på statskassen.....	23
V. Lodsreguleringsfondens virksomhed og status.....	24
A. Lodsvæsenets organisation	25
B. Ledelse	26
C. Ledelsens anvendelse af styringsredskaber.....	28
D. Regnskab.....	30
E. Udvikling i lodsvæsenets økonomi	32
VI. Lodsernes og bådmændenes lønforhold	36
A. Lodsernes lønforhold	36
VII. Udvikling og tilpasning af lodsvæsenet.....	39
A. Aktivitets- og kapacitetsudvikling	39
B. Udredningsarbejder mv. vedrørende udvikling af lodsvæsenet....	42
Bilag:	
1. Lodsningdistrikter for 6 af lodserierne.....	46

Beretning om lodsvæsenet (lodserierne og Lodsreguleringsfonden)

I. Resumé

Indledning formål, afgrænsning og metode

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 15. september 1999 om en undersøgelse af lodsvæsenet, herunder forhold vedrørende lodsernes aflønning, Lodsreguleringsfondens virksomhed og status, forhold til finansloven og træk på statskassen samt Lodsreguleringsfondens/Farvandsvæsenets forpligtigelser over for lodserierne.

2. Formålet med undersøgelsen har været at gennemføre analyser og vurderinger, som kunne føre til besvarelsen af de spørgsmål, statsrevisorerne stillede.

- I forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet om Lodsreguleringsfondens/Farvandsvæsenets forpligtigelser over for lodserierne har Rigsrevisionen gennemgået lovgrundlaget mv. Endvidere redegøres der for afgrænsningen af lodsvæsenets virksomhed.
- Rigsrevisionen har vedrørende Lodsreguleringsfondens relationer til finansloven og træk på statskassen undersøgt og vurderet, om oplysningerne på finansloven giver et dækkende billede af lodsvæsenets virksomhed, herunder økonomi, aktiviteter og kapacitet. Der redegøres endvidere for Lodsreguleringsfondens muligheder for at trække på statskassen og for udviklingen i Lodsreguleringsfondens gæld til staten.
- Ved en undersøgelse af Lodsreguleringsfondens virksomhed og status har Rigsrevisionen vurderet om der er grundlag for en selv bærende, selvfinansierende og effektiv virksomhed, herunder om der er entydige ledelses- og ansvarsstrukturer, om der findes relevante styringsparametre, samt om der er gennemsigtighed i økonomien og regnskabsaflæggelsen.
- Ved en undersøgelse af lodsernes og bådmændenes lønforhold har Rigsrevisionen bl.a. undersøgt, om der er

indgået hensigtsmæssige lønftaler/overenskomster, som tillige fremmer en effektiv opgaveløsning.

- Rigsrevisionen har desuden undersøgt en række relaterede problemstillinger vedrørende aktivitetsudviklingen samt kapaciteten vedrørende lods fartøjer og antallet af lodsningdistrikter. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået de seneste udredningsarbejder mv. vedrørende udvikling af lodsvæsenet.

Lovgrundlag for lodsvæsenet

3. Lodsvæsenets virksomhed er reguleret i lodsloven, jf. lov nr. 116 af 21. marts 1979, med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 529 af 4. august 1989.

Lodsvæsenet hører under Forsvarsministeriets ressort, og ministeren har, efter indhentning af udtalelse fra Lodsrådet, kompetence til at fastsætte taksten for lodsning, antallet af lodserier, deres geografiske placering og lodsningssområder samt antallet af lodser ved lodserierne. Ansvar for at føre tilsyn og kontrol med lodserierne under lodsvæsenet påhviler farvandsdirektøren, der ligeledes har kompetence til at fastsætte de nærmere bestemmelser for lodseriernes drift.

4. Lodsvæsenets indtægter hidrører fra skibsfartens betaling for lodsningen og indtægtsføres på finanslovens § 12.31.11. Lodsreguleringsfonden.

Lodsreguleringsfonden er ifølge lodsloven forpligtet til at stille materiel, bygninger og personale mv. til rådighed for lodserne, og afholder de dermed forbundne udgifter. Desuden afholdes udgifter vedrørende lodsernes bidrag til lodspensionskassen eller anden pensionsordning af Lodsreguleringsfondens midler.

5. Lodsninger i dansk territorialfarvand må kun udføres af lodsvæsenet samt autoriserede havnelodser, og det er historisk betinget, om havnelodsninger udføres af autoriserede havnelodser i de 15 havnelodserier eller af lodserier under lodsvæsenet.

Lodsvæsenets relationer til finansloven og træk på statskassen

6. Lodsreguleringsfonden er opført på finansloven som en mellemregningskonto, hvor indtægter i lodsvæsenet fordeles på omkostningsformål/-art.

På finansloven for 1999 havde Lodsreguleringsfonden og dermed lodsvæsenet en indtægts- og udgiftsbevilling på 127 mio. kr. Budgetspecifikationen for indtægter og udgifter i henholdsvis Lodsreguleringsfonden og lodserierne er på finansloven vist i 2 forskellige tabeller, men sammenlægges tabellerne angives en forventet indtægt på 148,9 mio. kr. og en forventet udgift på 141 mio. kr. Hertil kommer, at forventede udgifter på ca. 34 mio. kr. til lodsernes bonusløn ikke fremgår af bevillingen eller af budgetspecifikationen.

Rigsrevisionen bemærker, at finanslov 2000 indeholder en samlet oversigt over forventede indtægter og udgifter inkl. forventede udgifter til bonusløn til lodser. Finanslovsoplysningerne til og med 1999 giver dog ikke et dækkende billede af økonomien i lodsvæsenet, da alle forventede indtægter og udgifter ikke er opført, og da budgetspecifikationen er opdelt på flere tabeller med mellemregninger, der ikke er forklaret.

7. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at oplysningerne på finanslovens aktivitetsoversigt vedrørende lodsvæsenet i perioden 1995-1999 ikke i alle tilfælde kan dokumenteres, og at oplysningerne om antal årsværk ikke er korrekte, idet yderligere et antal årsværk bør medregnes.

Overblikket over antallet af årsværk vil efter Rigsrevisionens vurdering kunne forbedres væsentligt ved oprettelsen af en central løn- og personaleadministration.

8. Det fremgår af forarbejderne til lodsloven af 1979 og 1989, at lodsvæsenet skal være selv bærende og selvfinansierende. Af lovens § 14, stk. 3, fremgår dog, at statskassen skal udrede et eventuelt manglende beløb, hvis Lodsreguleringsfondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække udgifterne i lodsvæsenet.

I perioden 1979-1988 oparbejdede Lodsreguleringsfonden et akkumuleret underskud på ca. 63 mio. kr. Denne gæld til staten er siden 1989 blevet afdraget løbende. Ved

udgangen af 1999 var mellemregningsgælden til statskassen afviklet.

Lodsreguleringsfondens virksomhed og status

9. Lodsreguleringsfonden er ikke en egentlig fond og må karakteriseres som en mellemregningskonto på finansloven. Lodsreguleringsfonden har hjemmel i lodsloven, og grundlaget for Lodsreguleringsfondens økonomi er aktiviteterne i lodsvæsenet. Lodsvæsenets status er dog ikke klart beskrevet, men Rigsrevisionen finder, at der reelt er tale om en statslig institution.

Forsvarsministeriet har ikke haft bemærkninger hertil.

10. Farvandsdirektøren er ansvarlig for administrationen af lodsvæsenet. Den daglige ledelse af lodserierne, herunder den decentrale økonomifunktion varetages af lodsformændene, der refererer direkte til farvandsdirektøren.

11. Lodsformændene udpeges af farvandsdirektøren efter indstilling fra lodserne ved det enkelte lodseri. I praksis vælges lodsformanden blandt lodserne. Efter Rigsrevisionens vurdering er den gældende praksis med valg af lodsformænd uhensigtsmæssig, og Rigsrevisionens undersøgelse viste, at lodsformændene selv oplevede det som et dilemma, at de i praksis skulle varetage rollen som lodsernes repræsentanter og samtidig være daglige ledere af lodserierne.

Det vurderes som et positivt aspekt ved lodsvæsenets decentrale ledelse, at lodsformændene har en baggrund inden for skibsfartserhvervet.

12. Vedrørende varetagelsen af de overordnede ledelsesopgaver i lodsvæsenet har Forsvarsministeriet oplyst, at reorganiseringen i Farvandsvæsenet pr. 1. januar 1995 medførte, at farvandsdirektøren blev direkte ansvarlig for ledelsen af lodsvæsenet. Farvandsdirektøren har således det overordnede ansvar for lodsvæsenet, samt ansvaret for den daglige ledelse, svarende til det ansvar der påhviler en divisionschef.

13. Rigsrevisionen bemærker, at der ikke fra Farvandsvæsenets side er taget initiativ til at etablere fælles ledelsesmæssige målsætninger mv. for lodserierne, og at lønstruk-

turen ikke giver incitamenter til samarbejde lodserierne imellem. Farvandsvæsenet er enig i, at arbejdet med at etablere fælles ledelsesmæssige målsætninger mv. bør intensiveres.

14. Rigsrevisionen har desuden bemærket, at lodserierne kun i yderst begrænset omfang registrerer aktivitetsoplysninger, og at der på Rigsrevisionens forespørgsel primært har kunnet leveres oplysninger af skønsmæssig karakter. Disse oplysninger indsamles på lodseriernes eget initiativ, idet Farvandsvæsenet ikke i tilstrækkelig grad systematisk indhenter og anvender styringsrelevante informationer om aktivitetsudvikling, kapacitetsudnyttelse og produktivitet/effektivitet ved lodserierne.

Farvandsvæsenet har således ikke et opdateret grundlag for løbende kontrol og tilsyn med lodsvæsenet, og forudsætningerne for et effektivt overordnet tilsyn er derfor kun delvist til stede.

15. Farvandsvæsenet har oplyst, at der ved provisionsbaseret aflønning af såvel lodser som lodsformænd sikres en stor produktion og et højt serviceniveau i lodsvæsenet. Rigsrevisionen er enig heri, men konstaterer, at denne aflønningsform kan have en række uheldige effekter, idet der udelukkende er incitamenter til at øge omsætningen i eget lodseri. Dette har en negativ indflydelse på eksempelvis samarbejde om returlodsninger lodserierne imellem. Desuden har Rigsrevisionen konstateret, at aflønningsformen indebærer, at der ikke er incitamenter til at søge nødvendige kapacitetstilpasninger gennemført ved faldende aktivitet.

16. I hvert af de 7 lodserier samt for Lodsreguleringsfonden udarbejdes der selvstændige årsregnskaber indeholdende resultatopgørelse og balance. Alle regnskaber underskrives af farvandsdirektøren. Frem til og med regnskabsåret 1999 har der ikke været udarbejdet et regnskab for lodsvæsenet som helhed, og regnskaberne for henholdsvis Lodsreguleringsfonden og lodserierne indeholder så mange interne afregninger, at det har været yderst vanskeligt at danne sig et overblik over de samlede indtægter i lodsvæsenet samt udgifternes fordeling på arter.

Regnskabsaflæggelsen frem til og med 1999 har ikke givet et tilstrækkeligt overblik over indtægter og udgifter i lodsvæsenet. Rigsrevisionen finder derfor, at der bør aflægges et samlet regnskab for lodsvæsenet. Samtidig bemærker Rigsrevisionen, at oplysningerne på statsregnskabet bør følge statens kontoplan, så udgifter til løn og øvrig drift opgøres særskilt.

Rigsrevisionen betragter det som tilfredsstillende, at der fra regnskabsåret 2000 aflægges et samlet regnskab for lodsvæsenet, samt at Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenet vil overveje en justering af finanslovopstillingen, så den i højere grad svarer til de opstillinger, der i øvrigt benyttes på statens område.

Rigsrevisionen vil følge, om dette indebærer, at der skabes de nødvendige forbedringer.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens opfattelse, at såvel bevillinger som regnskabsaflæggelse bør følge statens regler.

17. Taksterne for lodsning fastsættes af forsvarsministeren, og Forsvarsministeriet har oplyst, at lodsningstaksterne reguleres med udgangspunkt i et budget, som har været forelagt Lodsrådet til udtalelse. Taksterne fastsættes endvidere så lodslovens intentioner, om at lodsvæsenet skal være selv bærende, bliver efterlevet.

Rigsrevisionen konstaterer, at taksterne fastsættes med udgangspunkt i omkostningerne i lodsvæsenet og finder det derfor væsentligt, at der etableres en økonomistyring med mere fokus på omkostningsminimering, under hensyntagen til en effektiv løsning af opgaverne. Det bemærkes endvidere, at indtægterne i faste priser er steget med 3,7 % fra 1995 til 1999, mens aktiviteten er faldet med ca. 10 %. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen nærmere at analysere baggrunden herfor på grund af manglende datagrundlag.

18. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at lodsvæsenet har haft et solidt overskud i perioden 1995-1999, hvor egenkapitalen er steget fra 49 mio. kr. til 71 mio. kr., samtidig med at lodsvæsenet har afdraget de sidste 31 mio. kr. af gælden til staten. Herved kan det konstateres, at lodsvæsenet for tiden fungerer som en selv bærende og selvfinansierende enhed, så de intentioner der lå bag ændringerne af

lodsloven i 1979 og 1989 om at lodsvæsenet skulle være selvbærende er indfriet.

Lodsernes og bådmændenes lønforhold

19. Lodser er ansat af farvandsdirektøren på vilkår, der i vidt omfang svarer til tjenestemænds ansættelsesvilkår. Der er dog ikke indgået en overenskomst med lodserne.

20. Den gennemsnitlige løn, inkl. pensionsbidrag, for en lods var i 1999 på ca. 712.000 kr. Lønnen varierer meget fra lodseri til lodseri på grund af forskelle i lodseriernes omsætning og dermed forskelle i provisionsandelen til lodserne. Provisionsandelen udgør gennemsnitligt halvdelen af lønnen. Eksempelvis var gennemsnitslønnen for en lods ansat ved lodseriet med størst omsætning i 1999 på ca. 921.000 kr., mens en lods ved lodseriet med lavest omsætning gennemsnitligt tjente ca. 516.000 kr.

Rigsrevisionen finder, at lønniveauet er højt set i forhold til lønniveauet på sammenlignelige områder i staten, fx forsvarsområdet.

Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen konkret at vurdere omfanget af lodsernes samlede arbejdstid, idet der ikke findes opgørelser herover.

Udvikling og tilpasning af lodsvæsenet

21. Rigsrevisionen har bemærket, at der har været en forholdsvis stor aktivitetsnedgang på lodsvæsenets område, og at kapaciteten i nogen grad er blevet tilpasset. Der er bl.a. foretaget kapacitetstilpasninger vedrørende antallet af årsværk og lodsbåde, men der er fortsat en ringe udnyttelse af en stor del af fartøjsflåden, idet halvdelen af fartøjerne dækker 87 % af aktiviteten. Antallet af fartøjer er dimensioneret efter antallet af lodspåsætningssteder og vil kun i ringe omfang kunne reduceres, som strukturen er i dag.

Antallet af lodserier er endvidere siden 1990, via en række sammenlægninger, reduceret fra 22 til de nuværende 7. Hvert lodseri dækker et lodsningsdistrikt med et antal lodsstationer, hvor man har ansvaret for at betjene skibsfarten. Der er i alt 26 lodsstationer. Rigsrevisionen bemærker, at der fortsat er forholdsvis mange lodsstationer lokaliseret geografisk tæt inden for nogle af lodserierne,

og at der er forholdsvis mange overlappende ruter lodserierne imellem.

22. Skibenes anmodning om lods indløber over radioen, som telefax, telex, telefonopkald eller elektronisk post. Afhængig af, hvor skibet skal lods fra og til, skal man henvende sig til én ud af 9 meldetjenester, da der er en meldetjeneste for hvert lodsningssdistrikt, dog 3 for Farvandslodseriet. Meldetjenesterne er døgnbemandede og betjenes ved nogle lodserier af en bådmand og i andre lodserier af en kontorfunktionær. Meldetjenesten har ud over kommunikationen med skibsfarten til opgave at fordele arbejdsopgaverne til lodserne i tørnsystemet og varetager desuden bestilling af billetter til lodsene i forbindelse med hen- og hjemrejse.

Rigsrevisionen finder, at det store antal meldetjenester, der resulterer i flere ”indgange” til lodsvæsenet er u hensigtsmæssig, set i forhold til en central meldetjeneste samt en central styring og tilrettelæggelse af lodsernes arbejde.

Rigsrevisionen finder ikke, at ressourceudnyttelsen er optimal, da hvert lodseri arbejder med henblik på at optimere egen omsætning. Ressourceudnyttelsen bliver således ikke optimal for lodsvæsenet som helhed.

23. I farvandsdirektørens strategirapport fra 1999 vedrørende udvikling af lodsvæsenet peges der på en række fokusområder for en fremtidig udvikling af lodsvæsenet. I en benchmarking-undersøgelse fra 1999 peges der bl.a. på, at der ikke er en tilstrækkelig god udnyttelse af bådmændenes arbejdstid, samt at der fortsat er muligheder for at reducere antallet af reservefartøjer. Desuden kan en eventuel kommende liberalisering af markedsadgangen på lodsningssområdet vise sig at få væsentlig betydning for lodsvæsenet.

I lyset heraf, samt resultaterne af nærværende undersøgelse i øvrigt, finder Rigsrevisionen sammenfattende, at der bør etableres en økonomistyring, svarende til hvad der normalt kan forventes af statslige institutioner.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at lodsvæsenet skal være og er selv bærende og selvfinansierende, men at statskassen skal udrede et eventuelt manglende beløb, hvis Lodsreguleringsfondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække udgifterne,
- at Lodsreguleringsfonden ikke er en egentlig fond, og må karakteriseres som en mellemregningskonto på finansloven,
- at lodsvæsenets status ikke er klart beskrevet, men at lodsvæsenet reelt er en statslig institution,
- at mellemregningsgælden til statskassen var afviklet ved udgangen af 1999, som følge af overskud gennem en årrække, og at lodsvæsenet i dag er en selvfinansierende virksomhed, så de intentioner der lå bag ændringerne af lodsloven i 1979 og 1989 om, at lodsvæsenet skulle være selv bærende er indfriet,
- at Farvandsvæsenet ikke har et opdateret grundlag for løbende kontrol og tilsyn med lodsvæsenet, og at forudsætningerne for et effektivt overordnet tilsyn derfor kun delvist er til stede,
- at lodsernes lønniveau er højt set i forhold til lønniveauet på sammenlignelige områder i staten, fx forsvarsområdet,
- at lodsformændenes provisionsløn medfører, at der ikke er incitament til at søge nødvendige kapacitetstilpasninger gennemført ved faldende aktivitet,
- at der har været en aktivitetsnedgang på lodsvæsenets område, og at kapaciteten i nogen grad er blevet tilpasset, men at der bl.a. fortsat er en ringe udnyttelse af en stor del af fartøjsflåden, og
- at der bør etableres en økonomistyring i lodsvæsenet, svarende til hvad der normalt kan forventes af statslige institutioner.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

24. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 15. september 1999 om en undersøgelse af lodsvæsenet, herunder forhold vedrørende lodsernes aflønning, Lodsreguleringsfondens virksomhed og status, forhold til finansloven og

træk på statskassen samt Lodsreguleringsfondens/Farvandsvæsenets forpligtigelser over for lodserierne.

25. Lodsvæsenet har tidligere været behandlet i statsrevisorerens beretning om Lodsreguleringsfonden (8/82) og beretning (nr. 2) om Lodsreguleringsfonden (4/87).

26. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omfatter forhold inden for Forsvarsministeriets ressort.

27. Lodsvæsenet blev oprettet i statsligt regi i 1831. Da sundtolden blev ophævet i 1857, forpligtede Danmark sig til fortsat at føre tilsyn med lodstjenesten. Det blev garanteret dels at taksten for lodsning var lavest mulig, dels at samme takst skulle gælde for danske som for udenlandske skibe. Lodsvæsenets virksomhed, der omfatter lodserierne og Lodsreguleringsfonden, er reguleret i lodsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 529 af 4. august 1989. Lodsvæsenets virksomhed er delvist integreret i Farvandsvæsenet, der hører under Forsvarsministeriet. Lodsvæsenets bevilling, der fremgår af finanslovens § 12.31.11. Lodsreguleringsfonden, er i 2000 på 171 mio. kr. for henholdsvis indtægter og udgifter, så nettoudgiftsbevillingen er 0 kr.

28. Indtil 1. april 1973 var Lodsdirektoratet en selvstændig myndighed under Forsvarsministeriet. Lodseriernes og lodsernes økonomi blev styret via Lodsreguleringsfonden, der var blevet oprettet i 1954 som en udligningsordning for i et vist omfang at udligne lodseriernes indtægtsforhold, idet visse mindre lodserier ikke selv havde en tilstrækkelig indtægt til at sikre fortsat drift. Lodsreguleringsfondens regnskaber var ikke optaget særskilt på statsregnskabet, men førtes over en mellemregningskonto med lodsvæsenet.

Forsvarsministeriet har oplyst, at Lodsreguleringsfondens virksomhed ikke støttede sig på egentlige vedtægter, men på bestemmelser, der var fastlagt af forsvarsministeren. Bestemmelserne havde betydelig lighed med almindelige fondsvedtægter, men ministeriet har understreget, at

der ikke var tale om en erhvervsdrivende fond, men om en økonomisk udligningsordning.

I 1973 blev Lodsdirektoratet sammenlagt med Søkortarkivet, Fyr- og Vagervæsenet samt Redningsvæsenet i Farvandsvæsenet. Man fortsatte den hidtidige ordning fra 1879, hvorefter staten betalte for den centrale administration, mens lodseriernes øvrige udgifter og indtægter, herunder udgifterne til decentral administration, samt lodsernes økonomi fortsatte i Lodsreguleringsfonden. Lodsreguleringsfonden havde en ”trækningsret” på mellemregningskontoen. Da overtrækket i 1981 var nået op på ca. 26 mio. kr., blev det besluttet at optage Lodsreguleringsfonden på de årlige bevillingslove på konto 12.31.11. Lodsreguleringsfonden, for på disse at kunne følge udviklingen i mellemregningsskølden. Dette skete første gang med udarbejdelsen af bidrag til tillægsbevillingsloven for 1981.

Lodsvæsenets historiske udvikling er i øvrigt omtalt nærmere i statsrevisorernes beretning nr. 4/87 om Lodsreguleringsfonden. Nærværende undersøgelse fokuserer især på udviklingen i lodsvæsenet i de seneste 5 år.

29. Farvandsvæsenet, herunder lodsvæsenet, er omfattet af aftale af 10. juni 1998 om intern revision på Forsvarsministeriets område, jf. rigsrevisorlovens § 9, stk. 1. Revision af løn varetages af Rigsrevisionen.

B. Formål, afgrænsning og metode

30. Formålet med undersøgelsen har været at gennemføre analyser og vurderinger, som kunne føre til besvarelsen af de spørgsmål, statsrevisorerne stillede.

- I forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet om Lodsreguleringsfondens/Farvandsvæsenets forpligtigelser over for lodserierne har Rigsrevisionen gennemgået lovgrundlaget mv. Endvidere redegøres der for afgrænsningen af lodsvæsenets virksomhed.
- Rigsrevisionen har vedrørende Lodsreguleringsfondens relationer til finansloven og træk på statskassen undersøgt og vurderet, om oplysningerne på finansloven giver et dækkende billede af lodsvæsenets virksomhed, herunder økonomi, aktiviteter og kapacitet. Der redegøres endvidere for Lodsreguleringsfondens muligheder

for at trække på statskassen og for udviklingen i Lodsreguleringsfondens gæld til staten.

- Ved en undersøgelse af Lodsreguleringsfondens virksomhed og status har Rigsrevisionen vurderet om der er grundlag for en selv bærende, selvfinansierende og effektiv virksomhed, herunder om der er entydige ledelses- og ansvarsstrukturer, om der findes relevante styringsparametre, samt om der er gennemsigthed i økonomien og regnskabsaflæggelsen.
- Ved en undersøgelse af lodsernes og bådmændenes lønforhold har Rigsrevisionen bl.a. undersøgt, om der er indgået hensigtsmæssige lønftaler/overenskomster, som tillige fremmer en effektiv opgaveløsning.
- Rigsrevisionen har desuden undersøgt en række relaterede problemstillinger vedrørende aktivitetsudviklingen samt kapaciteten vedrørende lodsfartøjer og antallet af lodsningsdistrikter. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået de seneste udredningsarbejder mv. vedrørende udvikling af lodsvæsenet.

31. Undersøgelsen omfatter, hvor det datamæssigt har været muligt, perioden 1995-1999. I undersøgelsen indgår primært de lodserier, der er en del af Lodsreguleringsfonden, men hvor det er relevant for afgrænsningen af lodsvæsenets virksomhed behandles også forhold vedrørende autoriserede havnelodser.

32. Rigsrevisionen konstaterede, at der kun i meget ringe omfang findes systematisk registrerede oplysninger om aktiviteterne i lodsvæsenet, og dette område er således kun i meget begrænset omfang behandlet i undersøgelsen.

I høringsvaret fra Forsvarsministeriet oplyses det, at lodserierne i kraft af den indbyrdes konkurrence og den delvist historisk betingede autonome kultur i lodserierne, i nogen grad har været modvillige til at levere detaljeret information om aktiviteterne i lodserierne til Farvandsvæsenet. Det oplyses videre, at Farvandsvæsenet for tiden er ved at indføre et nyt økonomistyringssystem baseret på Navision Financials i lodsvæsenet, så regnskabsdata på detailniveau registreres direkte i systemet. Økonomisystemet

vil kunne udvides med moduler, som vil kunne registrere aktivitetsoplysninger.

33. Undersøgelsen bygger bl.a. på:

- Analyse af statistiske data
- Regnskabs gennemgang og -analyse
- Møder og interview med medarbejdere i Farvandsvæsenet og lodsvæsenet
- Dokumentstudier
- Stedlige revisionsbesøg ved udvalgte lodserier
- Brevveksling med Farvandsvæsenet.

34. Rigsrevisionen har gennemgået og analyseret årsregnskaber for Lodsreguleringsfonden og for samtlige lodserier. Ved fastprisberegning af disse årsregnskaber er anvendt det af Danmarks Statistik udviklede prisindeks til brug ved prisreguleringer for statslige virksomheder.

Rigsrevisionen har foretaget en sammenligning mellem den gennemsnitlige lønudvikling i staten og den gennemsnitlige lønudvikling for lodser, og har i den forbindelse anvendt Finansministeriets oplysninger om pris- og lønforudsætninger i Økonomi-Administrative Vejledning.

35. Rigsrevisionen har på baggrund af brevveksling med Farvandsvæsenet indsamlet dokumenter og information om forhold med relevans for økonomistyringen i lodsvæsenet. Rigsrevisionen har gennemgået lovgrundlaget, lodsvæsenets Lods- og økonomihåndbøger, diverse analyser vedrørende lodsvæsenets økonomi og struktur, stillingsbeskrivelser, løn- og regnskabsoplysninger m.m.

Datagrundlaget for undersøgelsen har generelt været mangelfuldt, og Rigsrevisionen har bl.a. konstateret, at regnskabsuddata på detailniveau og aktivitetsoplysninger ikke har kunnet afstemmes med oplysningerne på finansloven eller i Lodsreguleringsfondens og lodseriernes regnskaber.

36. Rigsrevisionen har besøgt 4 lodserier. I den forbindelse blev der afholdt møde med en del af lodseriernes personale med henblik på at give Rigsrevisionen indsigt i lodseriernes aktiviteter, arbejdsrutiner mv. Rigsrevisionen foretog ved samme lejlighed dokumentgennemgang og -ind-

samling. Endvidere gennemførte Rigsrevisionen ved de stedlige besøg i lodserierne interview med de respektive lodsformænd.

37. I beretningen omfatter betegnelsen bådmænd både lodsmedhjælpere og bådmænd, da begge personalekategorier, der er organiseret i forskellige fagforbund, udfører samme arbejdsopgaver.

38. Den samlede beretning har i udkast været forelagt Forsvarsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Lovgrundlag

39. I kapitlet redegøres der generelt for lovgrundlaget for lodsvæsenet, herunder Forsvarsministeriets, Farvandsvæsenets og Lodsreguleringsfondens kompetencer og forpligtelser over for lodserierne, som de fremgår af lovgivningen. Endvidere redegøres der for afgrænsningen af lodsvæsenets virksomhed.

A. Lodsloven

40. Lodsvæsenets virksomhed er reguleret i lodsloven, jf. lov nr. 116 af 21. marts 1979, med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 529 af 4. august 1989.

Loven omfatter ansatte i lodsvæsenet og den virksomhed, der udøves inden for lodsvæsenets område samt autoriserede havnelodser. Loven omhandler følgende:

- Lodsvæsenets organisation
- Regler for lodsning
- Betaling for lodsning
- Lodsreguleringsfonden
- Lodsernes aflønning og pensionsforhold
- Straffe- og erstatningsbestemmelser.

41. Lodsvæsenet hører, jf. § 2 i lodsloven, under Forsvarsministeriets ressort. Forsvarsministeren har, efter indhentning af udtalelse fra Lodsrådet, kompetence til at fastsætte taksten for lodsning, antallet af lodserier, deres geo-

grafiske placering og lodsningssområder samt antallet af lodser ved lodserierne.

Ansvar for at føre tilsyn og kontrol med lodserierne under lodsvæsenet påhviler farvandsdirektøren, der ligeledes har kompetence til at fastsætte de nærmere bestemmelser for lodseriernes drift. Disse regler fremgår af cirkulære for lodsvæsenet af 1. januar 1997 med ændringer af januar 1998 og marts 1998.

Farvandsdirektøren har desuden, jf. lodslovens § 3, stk. 2, ansvar for at udpege lodsformænd og at fastsætte nærmere bestemmelser for deres virksomhed.

42. I henhold til lodslovens § 6 nedsætter forsvarsministeren et Lodsråd, som er rådgivende i sager om generelle bestemmelser for lodsvæsenets personale, arbejdsforhold samt lodsvæsenets økonomiske forhold. Rådet består af:

- 2 repræsentanter udpeget af Forsvarsministeriet
- 1 repræsentant udpeget af Industriministeriet
- 3 repræsentanter udpeget af lodserne
- 2 repræsentanter udpeget af skibsfartserhvervet.

B. Lodsreguleringsfonden

43. Lodsreguleringsfonden udgør det økonomiske bindeled mellem staten og lodsvæsenet. Lodsreguleringsfonden er opført på finanslovens § 12.31.11 med henholdsvis en udgifts- og indtægtsbevilling på 171 mio. kr. for finansåret 2000.

Lodsreguleringsfondens indtægter hidrører fra skibsfartens betaling for lodsning. Statskassen skal, jf. lovens § 14, stk. 3, udrede et eventuelt manglende beløb, hvis Lodsreguleringsfondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække udgifterne.

Lodserierne er underlagt Lodsreguleringsfonden og er således ikke økonomisk selvstændige enheder.

44. Lodsreguleringsfonden er, jf. lodslovens § 14, forpligtiget til at stille materiel, bygninger og personale mv., til rådighed for lodserne samt at afholde de dermed forbundne udgifter. Betaling for lodsning deles mellem Lodsreguleringsfonden og lodserne efter nærmere bestemmelser fastsat af forsvarsministeren, jf. lodslovens § 13. Desuden

afholdes udgifter vedrørende lodsernes bidrag til lodspensionskassen eller anden pensionsordning af Lodsreguleringsfondens midler.

Forsvarsministeren er i henhold til lodslovens § 14 bemyndiget til at fastsætte nærmere regler for Lodsreguleringsfondens virksomhed. Disse regler fremgår af cirkulære om Lodsreguleringsfondens virksomhed af 30. marts 1995.

C. Lodsning

45. Lodsloven fastslår, jf. § 7, at lodsninger i dansk territorialfarvand kun må udføres af lodsvæsenet samt af havnelodser, der er autoriseret af farvandsdirektøren. Lodser ved kommunale lodserier og private havnes lodser, der ikke er autoriseret af farvandsdirektøren, kan alene udføre lodsning inden for deres hidtidige lodsningssområde. Det samme gælder lodsninger af danske skibe uden for dansk territorialfarvand, i Store Bælt, Lille Bælt og Øresund, mellem dele af dansk territorialfarvand eller fra dansk territorialfarvand til Østersøen og Nordsøen, med mindre fremmed territorialfarvand passeres under sejlads eller andet er fastlagt i internationale aftaler og traktater.

46. Farvandsvæsenet har oplyst, at de lodsningssområder, der gælder i dag, oprindeligt blev specificeret i bestemmelser vedrørende Lodsningssområder fra 1941. Distinktionen mellem lodsvæsenet og ”autoriserede havnelodser” blev indført med lodsloven af 1979, og ifølge Farvandsvæsenet tjener oplysningerne alene til at skelne mellem lodser, der er ansat i Lodsvæsenet og lodser, der ikke er. Ud fra forudsætningerne for lodsloven kan det udledes, at intentionen med loven er, at der ikke oprettes nye kommunale lodserier eller private lodserier.

Det fremgår således af lodsloven, at både autoriserede havnelodser og lodser i lodsvæsenet kan foretage såvel havne- som sølodsninger, men opgaver, der varetages af henholdsvis lodsvæsenet og havnelodser, er geografisk adskilt. Det er historisk betinget, om havnelodsninger udføres af autoriserede havnelodser i de 15 havnelodserier eller af lodserier under lodsvæsenet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at forsvarsministeren, efter indhentning af udtalelse fra Lodsrådet, har kompetence til at fastsætte taksten for lodsning, antallet af lodserier, deres geografiske placering og lodsningssområder samt antallet af lodser ved lodserierne. Ansvar for at føre tilsyn og kontrol med lodserierne påhviler farvandsdirektøren, der ligeledes har kompetence til at fastsætte de nærmere bestemmelser for lodseriernes drift.

Lodsreguleringsfonden er ifølge lodsloven forpligtet til at stille materiel, bygninger og personale mv. til rådighed for lodserne og afholder de dermed forbundne udgifter. Desuden afholdes udgifter vedrørende lodsernes bidrag til lodspensionskassen eller anden pensionsordning af Lodsreguleringsfondens midler.

Endelig kan det konstateres, at lodsninger i dansk territorialfarvand kun må udføres af lodsvæsenet samt autoriserede havnelodser, og at det er historisk betinget, om havnelodsninger udføres af autoriserede havnelodser i de 15 havnelodserier eller af lodserier under lodsvæsenet.

IV. Lodsvæsenets relationer til finansloven og træk på statskassen

47. I dette kapitel undersøges og vurderes det, om oplysningerne på finansloven giver et dækkende billede af lodsvæsenets virksomhed, herunder økonomi, aktiviteter og kapacitetsoplysninger. Der redegøres endvidere for Lodsreguleringsfondens muligheder for at trække på statskassen og for udviklingen i Lodsreguleringsfondens gæld til staten.

A. Relationer til finansloven

48. Lodsreguleringsfonden er opført på finanslovens § 12.31.11, der er en mellemregningskonto, hvor indtægter i lodsvæsenet fordeles på omkostningsformål/-art.

På finansloven for 1999 havde Lodsreguleringsfonden og dermed lodsvæsenet en indtægts- og udgiftsbevilling på 127 mio. kr. Budgetspecifikationen for indtægter og udgifter i henholdsvis Lodsreguleringsfonden og lodserierne er på finansloven vist i 2 forskellige tabeller, men sammenlægges tabellerne angives en forventet indtægt på 148,9 mio. kr. og en forventet udgift på 141 mio. kr., hvilket ikke stemmer overens med bevillingen. Hertil kommer, at for-

ventede udgifter på ca. 34 mio. kr. til lodsernes bonusløn ikke fremgår af bevillingen eller af budgetspecifikationen.

Rigsrevisionen bemærker, at finanslov 2000 indeholder en samlet oversigt over forventede indtægter og udgifter inkl. forventede udgifter til bonusløn til lodser. Finanslovsoplysningerne til og med 1999 giver dog ikke et dækkende billede af økonomien i lodsvæsenet, da alle forventede indtægter og udgifter ikke er opført, og da budgetspecifikationen er opdelt på flere tabeller med mellemregninger, der ikke er forklaret.

49. Finansloven indeholder en aktivitetsoversigt for lodsvæsenet med oplysninger om bl.a. antal fartøjer, antal lodsningsindtægter, udviklingen i indtægter, antal årsværk for lodser samt udviklingen i lodsningsindtægten pr. lods. Rigsrevisionen har afstemt oplysningerne med grunddokumentationen i perioden 1995-1999 og fundet, at oplysningerne ikke i alle tilfælde kan dokumenteres, samt at oplysninger om antal årsværk ikke er korrekte, idet yderligere et antal årsværk bør medregnes.

Tabel 1. Antal årsværk i lodsvæsenet fordelt på personalegrupper

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999
	----- Antal -----					%
Lodser	121,3	117,9	114,1	115,3	112,2	÷7,5
Bådmænd	115,0	117,0	110,0	110,0	114,5	÷0,4
Kontorpersonale og vagt	17,5	17,0	18,0	17,8	17,3	÷1,1
I alt	253,8	251,9	242,1	243,1	244,0	÷3,9
Note: Oplysningerne stemmer ikke med oplysningerne på finanslov 2000 og virksomhedsregnskab for Farvandsvæsenet 1999.						

50. **Tabel 1** viser udviklingen i årsværk for fastansatte medarbejdere i lodsvæsenet. Hertil skal lægges 7 årsværk som afløsere for lodser og bådmænd. Disse årsværk indgår ikke i finanslovens oplysninger. Hertil kommer, at et antal medarbejdere i Farvandsvæsenet er beskæftiget med tilsyn, økonomiforvaltning og personaleforhold i lodsvæsenet. Farvandsvæsenet har oplyst, at deres bidrag til lodsvæsenet i 1999 udgjorde omkring 8 årsværk. Disse årsværk fremgår heller ikke af finanslovens oplysninger vedrørende lodsvæsenet.

Forsvarsministeriet har oplyst, at de 8 årsværk i det væsentlige svarer til de 8 stillinger, der fandtes i Lodsdirektoratet, da dette i 1973 blev en del af Farvandsvæsenet. I dag fordeler disse årsværk sig med 2 i lodsinspektionen og 2 i økonomiafdelingen, mens de resterende 4 er fordelt på flere medarbejdere i andre afdelinger.

51. Overblikket over antallet af årsværk vil efter Rigsrevisionens vurdering kunne forbedres væsentligt ved oprettelsen af en central løn- og personaleadministration. Under hensyntagen til opgavernes omfang ville en centraliseret varetagelse af disse administrative opgaver give en mere effektiv opgavevaretagelse, da enheden kunne normeres bedre end tilfældet er med de nuværende mindre administrative funktioner, jf. pkt. 67.

Ministeriet har oplyst, at basisregnskabet er udformet med den inddeling, der anvendes i finanslovsammenhæng. Ministeriet vil i denne forbindelse overveje den centrale administration af lodsvæsenet og lodsinspektionen hver for sig.

B. Træk på statskassen

52. Lodsreguleringsfondens indtægter består primært af de afgifter, der betales af skibsfarten for de udførte lodsninger. Det fremgår af forarbejderne til lodsloven af 1989, at lodsvæsenet skal være selv bærende og selvfinansierende. Af lovens § 14, stk. 3, fremgår dog, at statskassen skal udrede et eventuelt manglende beløb, hvis Lodsreguleringsfondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække udgifterne i lodsvæsenet.

I perioden 1979-1988 oparbejdede Lodsreguleringsfondens et akkumuleret underskud på ca. 63 mio. kr.

Tabel 2. Afvikling af Lodsreguleringsfondens mellemregningsgæld med statskassen, løbende priser

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----										
Gæld primo.....	63	58	54	50	43	39	35	31	27	23	11
Afdrag.....	5	4	4	7	4	4	4	4	4	12	11
Gæld ultimo....	58	54	50	43	39	35	31	27	23	11	0

53. **Tabel 2** viser, at gælden til staten på 63 mio. kr., siden 1989 løbende er blevet afdraget.

Det fremgår af statsrevisorernes beretning (nr. 2) om Lodsreguleringsfonden (4/87), at mellemregningsgælden bl.a. opstod som følge af en nedgang i antallet af lodsnin-ger, samtidig med at Lodsreguleringsfonden havde store udgifter til lønninger. Ved udgangen af 1999 er mellem-regningsgælden til statskassen afviklet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen bemærker, at Lodsreguleringsfonden er op-ført på finansloven som en mellemregningskonto, hvor ind-tægter i lodsvæsenet fordeles på omkostningsformål/-art.

Rigsrevisionen konstaterer, at Finanslov 2000 indeholder en samlet oversigt over forventede indtægter og udgifter i lodsvæsenet men, at oplysningerne på finansloven for 1999 ikke gav et dækkende billede af økonomien i lodsvæsenet.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at oplysnin-gerne på finanslovens aktivitetsoversigt vedrørende lods-væsenet i perioden 1995-1999 ikke i alle tilfælde kan doku-menteres, og at oplysningerne om antal årsværk ikke er korrekte, idet yderligere et antal årsværk bør medregnes. Overblikket over antallet af årsværk vil efter Rigsrevisio-nens vurdering kunne forbedres væsentligt ved oprettelsen af en central løn- og personaleadministration.

Desuden bemærker Rigsrevisionen, at lodsvæsenet skal være selv bærende og selvfinansierende, samt at statskassen skal udrede et eventuelt manglende beløb, hvis Lodsreguleringsfondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække udgifterne i lodsvæsenet. Rigsrevisionen konsta-terer, at Lodsreguleringsfondens gæld til staten var afviklet med udgangen af 1999.

V. Lodsreguleringsfondens virksomhed og status

54. I kapitlet redegøres for Lodsreguleringsfondens status, og det undersøges og vurderes, om der er grundlag for en selv bærende, selvfinansierende og effektiv virksomhed, herunder om der er entydige ledelses- og ansvarsstruktu-rer, om der findes relevante styringsparametre, samt om der er gennemsigtighed i økonomien og regnskabsaflæg-gelsen.

A. Lodsvæsenets organisation

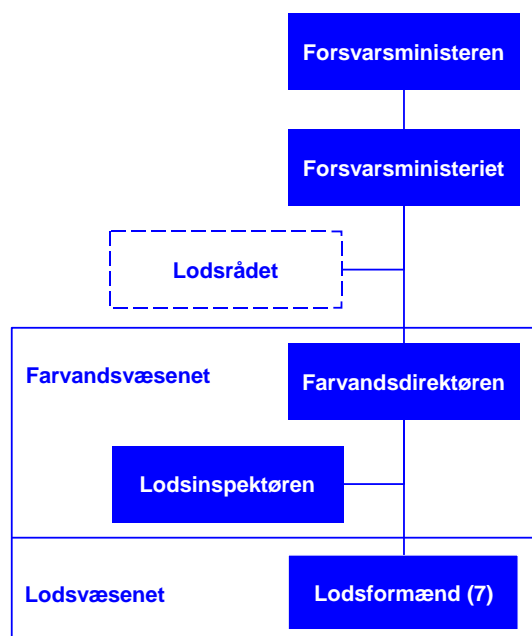
55. Der er ingen fundats e.l. for Lodsreguleringsfonden, der ikke er en egentlig fond, og må karakteriseres som en mellemregningskonto på finansloven. Lodsreguleringsfonden har hjemmel i lodsloven, og skal stille materiel, bygninger og personale til rådighed for lodserne, og afholde de dermed forbundne udgifter. Indtægterne i Lodsreguleringsfonden består af de afgifter der betales af skibsfarten.

Grundlaget for økonomien i Lodsreguleringsfonden er aktiviteterne i lodserierne, og Rigsrevisionen vil i det følgende vurdere Lodsreguleringsfondens virksomhed ud fra en vurdering af den samlede virksomhed i lodsvæsenet.

Lodsvæsenets status er ikke klart beskrevet, men Rigsrevisionen finder, at der reelt er tale om en statslig institution. Forsvarsministeriet har ikke haft bemærkninger hertil.

Forsvarsministeriet har erklæret sig enig med Rigsrevisionen i, at det er misvisende at betegne Lodsreguleringsfonden som en egentlig fond. Da betegnelsen Lodsreguleringsfonden er benyttet i lodsloven, finder ministeriet imidlertid, at en ændring af betegnelsen må ske i forbindelse med en ændring af loven.

Figur 1. Organisation



56. **Figur 1** viser lodsvæsenets organisation. I henhold til lodsloven kan forsvarsministeren, efter indhentet udtalelse fra Lodsrådet, fastsætte antallet af lodserier, deres placering, lodseriernes lodsningssområde samt antallet af lodser. Ministeren kan således støtte sine beslutninger på den rådgivning, der ydes af Lodsrådet, hvis sammensætning er nærmere omtalt i pkt. 42.

B. Ledelse

57. Farvandsdirektøren har, i henhold til lodslovens § 2, stk. 3, ansvaret for at føre tilsyn og kontrol med lodserierne og er bemyndiget til at fastsætte de nærmere bestemmelser for lodseriernes drift. Farvandsdirektøren er således ansvarlig for administrationen af lodsvæsenet.

Lodsinspektøren, som refererer til farvandsdirektøren, varetager på farvandsdirektørens vegne tilsynet med lodserierne. Lodsinspektøren er endvidere ansvarlig for udarbejdelse af relevante statistikker, og bistår med rådgivning og sagkyndig stillingtagen i forbindelse med udarbejdelse af regler.

58. I medfør af lodslovens § 3 forestås den daglige ledelse af lodserierne af lodsformændene, der jf. § 3, stk. 4 i cirkulære om lodsvæsenet af 1. januar 1997 med senere ændringer i januar og marts 1998, har instruktionsbeføjelser i alle tjenstlige forhold over for lodser og andre medarbejdere ved lodserierne. Lodsformændene refererer direkte til farvandsdirektøren og er ansvarlige for lodseriernes daglige drift, samt for tilsynet med, at lodsningerne og diverse procedurer i tilknytning hertil, udføres i overensstemmelse med gældende regler.

Farvandsdirektøren har delegeret den lokale forvaltning af økonomien til de enkelte lodsformænd, som således er økonomiansvarlige for lodseriet. I praksis varetages regnskabsførelsen af lodseriernes kontorphonale.

I hovedparten af lodserierne udfører lodsformændene, sideløbende med det administrative arbejde, i et vist omfang, lodsninger på linje med de øvrige lodser i lodseriet.

59. Lodsformændene udpeges af farvandsdirektøren efter indstilling fra lodserne ved det enkelte lodseri. I praksis vælges lodsformanden blandt lodserne.

Farvandsvæsenet har oplyst, at man af hensyn til kontinuiteten i lodseriernes ledelse fra 1. januar 1997 besluttede, at lodsformændene skulle udpeges for en periode på minimum 4 år med mulighed for genudpegning, jf. cirkulære om lodsvæsenet § 3, stk. 2, fra 1. januar 1997 med senere ændringer i januar og marts 1998. Den gennemsnitlige anciennitet for de siddende lodsformænd var pr. 1. juni 2000 ca. 5½ år.

Efter Rigsrevisionens vurdering er den gældende praksis med valg af lodsformænd uhensigtsmæssig, og Rigsrevisionens undersøgelse viste, at lodsformændene selv oplevede det som et dilemma, at de i praksis skulle varetage rollen som lodsernes repræsentanter og samtidig være daglig leder af lodseriet. I relation til interne ledelsesspørgsmål havde lodsformændene endvidere oplevelsen af, at man ikke i tilstrækkeligt omfang fik ledelsesmæssig opbakning fra Farvandsvæsenet. Farvandsvæsenet havde primært rettet fokus mod styringen af materialeanskaffelser og regnskab/økonomi. Endvidere havde lodsformændene ikke nogen kontakt med hinanden om ledelsesmæssige forhold.

60. Lodsformændenes uddannelsesmæssige baggrund, jf. pkt. 81, er ikke forskellig fra lodseriets øvrige lodser, og lodsformanden har således et godt kendskab til opgaverne. Farvandsvæsenet udbyder kurser, der er målrettet lodsformændene og deres særlige arbejdsopgaver, herunder kurser i regnskabsmæssige forhold.

Lodsformandens uddannelsesmæssige forudsætninger for at varetage den decentrale ledelsesfunktion fordrer, efter Rigsrevisionen vurdering, ikke blot ledelsesmæssig kompetence men også en specialiseret faglig kompetence, og Rigsrevisionen vurderer det som et positivt aspekt ved lodsvæsenets decentrale ledelse, at lodsformændene har en erfaringsmæssig baggrund inden for skibsfartserhvervet.

61. Forsvarsministeriet har bemærket, at man finder det væsentligt, at videreudviklingen af lodsvæsenets organisation og ledelsesforhold sker med udgangspunkt i det behov for integration af de farvandsorienterede tjenester, som var grundlaget for oprettelsen af Farvandsvæsenet i 1973. Ledelsesmæssige og organisatoriske forhold må ikke blive en barriere for en fælles anvendelse af faciliteter og ressourcer samt fælles administrative funktioner.

62. Vedrørende varetagelsen af de overordnede ledelsesopgaver i lodsvæsenet har Forsvarsministeriet oplyst, at reorganiseringen i Farvandsvæsenet pr. 1. januar 1995 medførte, at farvandsdirektøren blev direkte ansvarlig for ledelsen af lodsvæsenet. Farvandsdirektøren har således det overordnede ansvar for lodsvæsenet samt ansvaret for den daglige ledelse svarende til det ansvar, der påhviler en divisionschef.

C. Ledelsens anvendelse af styringsredskaber

63. Rigsrevisionen har bemærket, at der ikke er formuleret egentlige mål og resultatkrav vedrørende aktiviteterne i lodsvæsenet, herunder en definition af serviceniveau og målsætninger for, hvor i farvandene der skal være lods til rådighed inden for hvilken tidshorisont.

Farvandsvæsenet har oplyst, at lodsvæsenet tilstræber et højt serviceniveau, idet man bestræber sig på, at der skal være ”lods til tiden”. Der foreligger dog ikke opgørelser over, i hvilket omfang denne målsætning er opfyldt.

64. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at lodserierne kun i yderst begrænset omfang registrerer aktivitetsoplysninger, og at der på Rigsrevisionens forespørgsel primært har kunnet leveres oplysninger af skønsmæssig karakter. Disse oplysninger indsamles på lodseriernes eget initiativ, idet Farvandsvæsenet ikke i tilstrækkelig grad systematisk indhenter og anvender styringsrelevant information om aktivitetsudvikling, kapacitetsudnyttelse og produktivitet/effektivitet ved lodserierne. Farvandsvæsenet har således ikke et opdateret grundlag for løbende kontrol og tilsyn med lodsvæsenet, og forudsætningerne for et effektivt overordnet tilsyn er derfor kun delvist til stede.

65. Farvandsvæsenet har oplyst, at der ved delvis omkostningsbaseret provisionsaflønning af såvel lodser som lodsformænd sikres en stor produktion og et højt serviceniveau i lodsvæsenet.

Rigsrevisionen er enig heri, men konstaterer, at denne aflønningsform kan have en række uheldige effekter, idet der udelukkende er incitamenter til at øge omsætningen i eget lodseri. Dette har negativ indflydelse på eksempelvis samarbejde om returlodsninger lodserierne imellem. Desuden har Rigsrevisionen konstateret, at aflønningsformen

indebærer, at der ikke er incitament til at søge nødvendige kapacitetstilpasninger gennemført ved faldende aktivitet. Årsagen hertil er, at rationaliseringstiltag med henblik på omkostningsminimering kan medføre lavere lodsningstakster, som har en negativ effekt på såvel lodsernes som lodsformandens egen indkomst.

Forsvarsministeriet har bemærket, at et lodseri i årene fra 1979 til 1989 maksimalt kunne indbetale 80 % af omsætningen til Lodsreguleringsfonden, mens de resterende 20 % blev delt mellem lodserne, så takstforhøjelser betød automatiske lønstigninger til lodserne. Med lovændringen i 1989 blev ordningen ændret, så forsvarsministeren fik mulighed for at regulere satserne, hvorved ændringer af lodsningstaksterne ikke nødvendigvis medfører ændringer i lodsernes lønindkomst. Ministeriet har endvidere oplyst, at denne mulighed er blevet benyttet i forbindelse med takstforhøjelser, men endnu ikke er anvendt i andre tilfælde, hvor lodsernes samlede aflønning er steget på grund af udefra kommende forhold, fx en stigning i lodsningstægerne.

66. Det er Rigsrevisionens vurdering, at lodserierne opfatter sig som relativt autonome enheder snarere end som en del af én organisatorisk enhed. I relation hertil har Rigsrevisionen bemærket, at der ikke fra Farvandsvæsenets side er taget initiativ til at etablere fælles ledelsesmæssige målsætninger mv. for lodserierne, og at lønstrukturen ikke giver incitament til samarbejde lodserierne imellem.

Forsvarsministeriet har oplyst, at Farvandsvæsenet i det væsentlige er enig i Rigsrevisionens konklusioner. Farvandsvæsenet har i erkendelse af, at lodserierne er relativt autonome, og at der kun er et begrænset samarbejde lodserierne imellem, forsøgt at skabe en fælles virksomhedskultur, og et ledelsesforum, ved at formalisere lodsformandsmøder (siden 1996) og lodsformandsseminar (siden 1999). Herudover holdes der årlige seminarer for kontorpersonale i lodserierne (siden 1996), bådmænd (siden 1999) og sikkerhedsofficerer (siden 1998). Det er Farvandsvæsenets opfattelse, at disse møder/seminarer har givet mærkbare resultater, og at de bør udvikles yderligere. Farvandsvæsenet er herudover enig i, at arbejdet med at etablere fælles ledelsesmæssige målsætninger mv. bør intensiveres.

D. Regnskab

67. Ved en sammenlægning af lodserier i 1996 blev antallet af regnskabsførende lodserier reduceret til 4. I Lillebælt Lodseri føres der således også regnskab for lodserierne i Kalundborg, Esbjerg og Odense, mens Farvandslodseriet, Sundet Lodseri og Limfjorden Lodseri har egne regnskabskontorer. I Farvandslodseriet løses de regnskabsmæssige opgaver på Lodsstationen i Skagen, mens opgaver i forbindelse med lønudbetaling varetages af Lodsstationen i Grenå.

Lodsreguleringsfondens regnskab føres af medarbejdere ved Farvandsvæsenet.

Selv om der er sket en reduktion i antallet af regnskabskontorer, er normeringen inden for de enkelte kontorer fortsat så lille, at det er vanskeligt at opretholde den foreskrevne adskillelse mellem kasse og bogholderi.

68. I hvert af de 7 lodserier samt for Lodsreguleringsfonden udarbejdes der selvstændige årsregnskaber indeholdende resultatopgørelse og balance. Alle regnskaber underskrives af farvandsdirektøren.

Frem til og med regnskabsåret 1999 har der ikke været udarbejdet et regnskab for lodsvæsenet som helhed, og regnskaberne for henholdsvis Lodsreguleringsfonden og lodserierne indeholder så mange interne afregninger, at det har været yderst vanskeligt at danne sig et overblik over de samlede indtægter i lodsvæsenet samt udgifternes fordeling på arter.

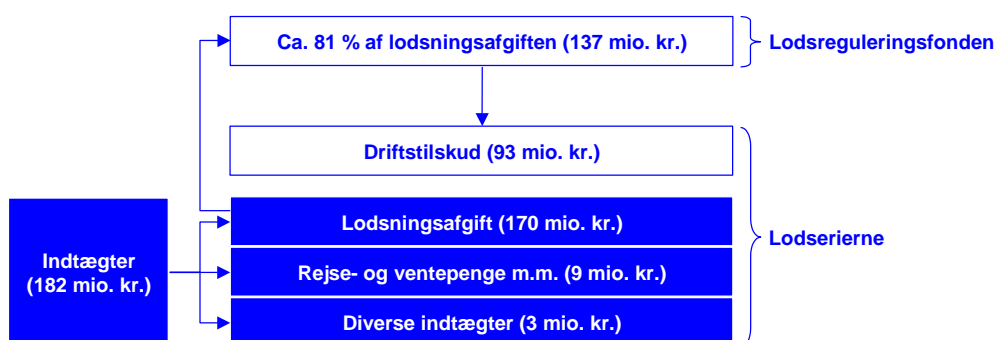
Den manglende gennemsigtighed i regnskabsaflæggelsen skyldes bl.a., at der ved regnskabsaflæggelse i lodsvæsenet dels anvendes regler fra statens område, dels regler fra årsregnskabsloven. Eksempelvis indeholder regnskaberne afskrivninger, hvilket ikke normalt forekommer inden for det statslige område.

Forsvarsministeriet har hertil bemærket, at man som konsekvens af den på finansloven ændrede budgettering af Lodsreguleringsfonden, udarbejder et til finanslovens opstilling svarende regnskab for 2000. Herved opnås efter ministeriets opfattelse nogen forenkling og et bedre overblik.

Forsvarsministeriet har endvidere oplyst, at de enkelte lodserier tidligere i et vist omfang har været opfattet som private virksomheder, hvilket er en af grundene til, at man har benyttet et årsregnskab, som indeholder resultatopgørelse, balance og afskrivninger. Denne regnskabsform har

i høj grad været informativ og relevant for den økonomiske styring, men ministeriet og Farvandsvæsenet vil dog med den givne anledning overveje en justering af finanslovsopstillingen fremover, så den i højre grad svarer til de opstillinger, der i øvrigt benyttes på statens område.

Figur 2. Indtægter i lodsvæsenet i 1999



69. **Figur 2** viser, at indtægterne i lodsvæsenet i 1999, består af lodsningsafgift fra skibene, rejse- og ventepenge samt diverse driftsindtægter.

Alle indtægter føres i lodseriernes regnskaber, hvorefter 137 mio. kr. svarende til ca. 81 % af lodsningsafgiften overføres til Lodsreguleringsfonden. Af Lodsreguleringsfondens tilskud ydes herefter et driftstilskud på 93 mio. kr. til lodserierne til dækning af lønninger og driftsudgifter.

70. Det fremgår af lodslovens § 14, at Lodsreguleringsfonden skal stille materiel, bygninger og personale mv. til rådighed for lodserne og afholde de dermed forbundne udgifter. Endvidere skal Lodsreguleringsfonden afholde udgifter til lodsernes pension.

På statsregnskabet for 1999 er Lodsreguleringsfondens samlede udgifter på 126 mio. kr. opført med teksten ”diverse driftsudgifter”.

71. Regnskabsaflæggelsen frem til 1999 har ikke givet tilstrækkeligt overblik over indtægter og udgifter i lodsvæsenet. Rigsrevisionen finder derfor, at der bør aflægges et samlet regnskab for lodsvæsenet, og at oplysningerne på statsregnskabet bør følge statens kontoplan, så udgifter til løn og øvrig drift opgøres særskilt.

Rigsrevisionen betragter det som tilfredsstillende, at der fra regnskabsåret 2000 aflægges et samlet regnskab for lodsvæsenet, samt at Forsvarsministeriet og Farvandsvæsenet vil overveje en justering af finanslovpstillingen, så den i højre grad svarer til de opstillinger, der i øvrigt benyttes på statens område.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens opfattelse, at såvel bevillinger som regnskabsaflæggelse bør følge statens regler.

E. Udvikling i lodsvæsenets økonomi

72. Rigsrevisionen har på grundlag af de tilgængelige regnskabsdata opstillet en oversigt over de samlede indtægter og udgifter for lodsvæsenet (Lodsreguleringsfonden og lodserierne) for perioden 1995-1999, jf. tabel 3.

Tabel 3. Årsregnskab for lodsvæsenet (faste priser, 1999-niveau) samt udviklingen i perioden i procent

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999
	----- Mio. kr. -----					%
Indtægter:						
Lodsningsafgift.....	165,6	178,6	175,1	168,1	169,5	
Rejse- og ventepenge m.m.	9,1	9,2	8,8	9,6	9,3	
Diverse indtægter.....	1,2	1,9	4,2	3,5	3,5	
I alt.....	175,9	189,7	188,1	181,2	182,3	3,7
Udgifter:						
Løn, provision og pension.....	129,7	132,0	132,5	133,0	129,5	
Leje og køb af materiel og inventar.....	10,4	8,0	7,4	5,9	4,8	
Afskrivning, fartøjer m.m.	7,1	12,8	14,4	15,3	10,9	
Diverse udgifter.....	26,9	31,7	30,7	27,8	26,1	
I alt.....	174,1	184,5	185,0	182,1	171,3	÷1,5
Resultat, ordinær drift.....	1,8	5,2	3,1	-0,9	10,9	
Finansiering, netto.....	0,3	÷0,3	÷0,1	0,3	0,0	
Overskud.....	2,1	4,9	3,0	÷0,6	10,9	
Overskud og afskrivninger.....	9,2	17,7	17,3	14,7	21,8	138,1

73. Tabel 3 viser, at lodsvæsenet, bortset fra 1998, har haft et overskud, som primært er anvendt til at afdrage gælden til staten, jf. pkt. 53.

Det fremgår endvidere af tabel 3, at indtægterne i lodsvæsenet i faste priser er steget med 3,7 % over perioden, samt at indtægterne hovedsagelig består af opkrævede afgifter for lodsning.

74. Prisen for en lodsning afhænger af skibets længde, bredde og dybgang, samt af den lodsede distance. På strækningen mellem Bornholm og Skagen via Storebælt koster det eksempelvis for et fartøj på 285 meters længde, 43 meters bredde og 15 meters dybgang ca. 68.000 kr. at have lods ombord.

75. Taksterne for en lodsning fastsættes jf. lodslovens kap. 4 af forsvarsministeren. Taksterne for lodsningssydelsen kan bedst karakteriseres som et tjenesteydelsesgebyr, men ligger formentlig i et gråzoneområde mellem tjenesteydelsesgebyr og en kommerciel betaling. Frem til april 1996 blev taksterne reguleret ud fra forbrugerprisindekset. Med virkning fra 1996 blev dette princip ændret, så taksterne i dag er fastsat på grundlag af lodsvæsenets budgetter. Farvandsvæsenet har oplyst, at omlægningen til det nye takstsystem medførte en stigning i lodsningssydelseshæfterne på 1,4 % i forhold til det gamle takstsystem. Endvidere blev taksterne pr. 1. januar 1995 forhøjet med 0,4 %, i 1996 med 5 % og ved årsskiftet 1998/99 med 3 %.

Forsvarsministeriet har oplyst, at lodsningstaksterne reguleres med udgangspunkt i et budget, som har været forelagt Lodsrådet til udtalelse. Taksterne fastsættes endvidere således, at lodslovens intentioner, om at lodsvæsenet skal være selvbærende, bliver efterlevet. Lodsningstaksternes stigning følger bl.a. derfor ikke den almindelige prisudvikling, ligesom det også er sket, at lodsernes andel er sat ned i forbindelse med en prisstigning.

76. Taksterne fastsættes således med udgangspunkt i omkostningerne i lodsvæsenet, og Rigsrevisionen finder det derfor væsentligt, at der etableres en økonomistyring med mere fokus på omkostningsminimering, under hensyntagen til en effektiv løsning af opgaverne. Det bemærkes endvidere, at indtægterne i faste priser er steget med 3,7 % de seneste 5 år, hvor aktiviteten, jf. pkt. 88, er faldet med ca. 10 %. Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen

nærmere at analysere baggrunden herfor på grund af manglende datagrundlag.

77. Det fremgår af tabel 3, at den største udgift er løn, provision og pension, og at denne udgift har været stigende frem til 1998, hvorefter den faldt, så udgiften i 1999 lå på niveau med udgiften i 1995. Dog skal det bemærkes, at antallet af årsværk i perioden har været faldende, så udgiften til løn, provision og pension pr. årsværk er stigende. Af kap. VI fremgår nærmere om lodsernes lønudvikling.

Udgifter til leje og køb af materiel og inventar har været faldende over perioden. Diverse driftsudgifter omfatter udgifter til administration, udgifter til reparation og vedligeholdelse af lods både og bygninger samt udgifter til driften af lods både og andet materiel.

Tabel 4. Lodsvæsenets statusposter, løbende priser

	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Mio. kr. -----				
Aktiver:					
Lodsfartøjer og øvrige anlægsaktiver.....	48,4	58,1	65,7	51,0	41,1
Debitorer	32,6	30,4	29,8	29,9	29,4
Likvide midler	5,7	4,2	÷4,4	÷2,9	9,4
Aktiver i alt	86,7	92,7	91,1	78,0	79,9
Passiver:					
Kortfristet gæld.....	6,4	8,8	7,2	5,6	7,8
Langfristet gæld	0,2	1,9	1,6	1,1	0,9
Mellemregningsgæld, staten	31,0	27,0	23,0	11,0	0,0
Egenkapital	49,1	55,0	59,3	60,3	71,2
Passiver i alt.....	86,7	92,7	91,1	78,0	79,9
Note: I debitorer for 1995 og 1996 er modregnet mindre væsentlige differencer i mellemregning mellem lodserier. Minus foran tal vedrører træk på kassekredit.					

78. Det fremgår af **tabel 4**, at lodsvæsenet har haft en stigende egenkapital, og at der bortset fra 1997 og 1998 var en positiv likviditet, samt at lodsvæsenet har et næsten konstant udestående tilgodehavende på ca. 30 mio. kr. De væsentligste aktiver er lodsfartøjer og øvrige anlægsaktiver, som fra at have udgjort ca. 72 % af aktiverne i 1997 er faldet til ca. 52 % i 1999.

79. Lodsvæsenet har siden 1995 afdraget 31 mio. kr. på gælden til staten, samtidig med at egenkapitalen er steget fra 49 mio. kr. til 71 mio. kr. Denne udvikling har været mulig, fordi lodsvæsenet har haft et solidt overskud på driften i perioden.

Rigsrevisionen konstaterer, at lodsvæsenet for tiden fungerer som en selvstående og selvfinansierende enhed, og at lodsvæsenets gæld til staten er afviklet i 1999, så de intentioner, der lå bag ændringerne af lodsloven i 1979 og 1989, om at lodsvæsenet skulle være selvstående, er indfriet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Lodsreguleringsfonden ikke er en egentlig fond, og må karakteriseres som en mellemregningskonto på finansloven, samt at grundlaget for Lodsreguleringsfondens økonomi er aktiviteterne i lodsvæsenet. Lodsvæsenets status er ikke klart beskrevet, men Rigsrevisionen finder, at der reelt er tale om en statslig institution.

Rigsrevisionen bemærker, at den gældende praksis med valg af lodsformænd er uhensigtsmæssig, idet de valgte/udpegede lodsformænd befinder sig i et dilemma, mellem rollen som daglige ledere og rollen som valgte repræsentanter for de ansatte lodser ved lodseriet.

Det vurderes som et positivt aspekt ved lodsvæsenets decentrale ledelse, at lodsformændene har en baggrund inden for skibsfartserhvervet.

Rigsrevisionen bemærker, at farvandsdirektøren har det overordnede ansvar for ledelsen af lodsvæsenet, samt ansvaret for den daglige ledelse, svarende til det ansvar der påhviler en divisionschef.

Rigsrevisionen bemærker, at der ikke fra Farvandsvæsenets side er taget initiativ til at etablere fælles ledelsesmæssige målsætninger mv. for lodserierne, og at lønstrukturen ikke giver incitamenter til samarbejde lodserierne imellem. Farvandsvæsenet er enig i, at arbejdet med at etablere fælles ledelsesmæssige målsætninger mv. bør intensiveres.

Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at Farvandsvæsenet ikke i tilstrækkelig grad systematisk indhenter og anvender styringsrelevante informationer om aktivitetsudvikling, kapacitetsudnyttelse og produktivitet/effektivitet ved lodserierne. Farvandsvæsenet har således ikke et opdateret grundlag for løbende kontrol og tilsyn med lodsvæsenet, og forudsætningerne for et effektivt overordnet tilsyn er derfor kun delvist til stede.

Rigsrevisionen er enig med Farvandsvæsenet i, at provisions aflønningen sikrer en stor produktion og et højt serviceniveau i lodsvæsenet, men konstaterer, at denne aflønningsform kan have en række uheldige effekter, idet der bl.a. ikke er incitamenter til at søge nødvendige kapacitetstilpasninger gennemført ved faldende aktivitet.

Rigsrevisionen betragter det som tilfredsstillende, at der for regnskabsåret 2000 aflægges et samlet regnskab, men finder ikke, at den hidtidige regnskabsaflæggelse frem til 1999 har givet fornødent overblik over indtægter og udgifter i lodsvæsenet.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens opfattelse, at såvel bevillinger som regnskabsaflæggelse bør følge statens regler.

Rigsrevisionen har konstateret, at taksterne for lodsningsydelsen fastsættes med udgangspunkt i omkostningerne i lodsvæsenet og finder det derfor væsentligt, at der etableres en økonomistyring med mere fokus på omkostningsminimering, under hensyntagen til en effektiv løsning af opgaverne.

Som følge af overskud gennem en årrække på lodsvæsenets aktiviteter er gælden til staten afviklet i 1999, og lodsvæsenet har desuden haft en stigende egenkapital i de senere år. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at lodsvæsenet i dag er en selvfinansierende virksomhed, så de intentioner, der lå bag ændringerne af lodsloven i 1979 og 1989 om at lodsvæsenet skulle være selv bærende, er indfriet.

VI. Lodsernes og bådmændenes lønforhold

80. I kapitlet behandles lodsernes samt bådmændenes lønforhold. Herunder vurderes bl.a. om der er indgået hensigtsmæssige lønftaler/overenskomster, som giver incitamenter til en effektiv opgaveløsning.

A. Lodsernes lønforhold

81. Lodserne er ansat af farvandsdirektøren på vilkår, der i vidt omfang svarer til tjenestemænds ansættelsesvilkår. Der er dog ikke indgået en overenskomst med lodserne, som nærmere angiver ansættelses-, løn- og arbejdsvilkår for lodserne. Lodsernes uddannelsesmæssige baggrund er den 5-årige skibsføreruddannelse efterfulgt af 8-10 års erhvervs erfaring. Lodserne fungerer som rådgivere for

skibsføreren, men det er til enhver tid skibsføreren, der har ansvaret for skibets sejlads og navigationen.

Lodserne aflønnes med en grundløn samt en provisionsandel, idet ca. 19 % af lodseriets omsætning udbetales som provision. Grundlønnen starter på skalatrin 38 og højeste skalatrin er 44. Den samlede udbetalte grundløn til lodserne udgjorde i 1999 i alt 33,6 mio. kr., og den samlede provisionsløn var i 1999 på 32 mio. kr.

Hertil kommer, at lodserne optjener et pensionsbidrag på 20 % af lønnen (grundløn og provisionsandel). Da pensionsbidraget ikke alene udbetales på baggrund af grundlønnen, men også af provisionsandelen, bliver pensionerede lodser opnormeret til skalatrin 48.

Forsvarsministeriet har bemærket, at lodserne i henhold til § 20, stk. 2, i lodsloven skal have en pension, der svarer til, hvad tjenestemænd får. Provisionsandelen af lønnen udgør så væsentlig og varig en del af lodsernes løn, at lodslovens intention ikke kan siges at være opfyldt, hvis lodserne kun skulle have pension i forhold til grundlønnen.

Tabel 5. Gennemsnitlig årsløn (inkl. pensionsbidrag) pr. lods ved lodserierne, løbende priser

Lodseri	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Kr. -----				
A	594.098	607.145	674.745	794.850	870.444
B	641.460	687.798	698.290	674.709	722.032
C	890.351	819.517	957.014	883.073	921.416
D	749.362	761.327	806.923	861.848	908.466
E	463.441	493.618	484.164	493.022	541.159
F	535.736	556.655	562.292	489.038	515.911
G	629.353	633.277	667.311	693.079	686.022

82. **Tabel 5** viser den gennemsnitlige løn for en lods ved de 7 lodserier. Den forholdsvis store forskel mellem højeste gennemsnit på 921.416 kr. og laveste på 515.911 kr. i 1999 skyldes primært forskelle i lodseriernes omsætning og dermed forskel i provisionsandelen til lodser. Provisionsandelen udgør gennemsnitlig halvdelen af lønnen.

Rigsrevisionen finder, at lønniveauet er højt set i forhold til lønniveauet på sammenlignelige områder i staten, fx forsvarsområdet.

Tabel 6. Gennemsnitlig årsløn (inkl. pension) pr. lods i lodsvæsenet samt lønudviklingen for lodser sammenholdt med lønudviklingen for staten som helhed

	1995	1996	1997	1998	1999
Gennemsnitsløn (kr./løbende priser).....	624.973	654.783	676.275	672.869	711.828
Gennemsnitlig løn for lodser (1995 = 100).....	100	105	108	107	114
Gennemsnitlig løn i staten (1995 = 100).....	100	103	105	109	112

83. Det fremgår af **tabel 6**, at den gennemsnitlige løn for en lods i 1999 var ca. 712.000 kr.

Det fremgår endvidere, at de gennemsnitlige lønninger i staten er steget med ca. 12 % i perioden, mens lodsernes gennemsnitsløn er steget med ca. 14 %. Udviklingen i lodsernes løn har således været lidt større end for staten som helhed.

84. Rigsrevisionen har modtaget lodseriernes estimater over den samlede arbejdstid, men da materialet ikke bygger på faktiske registreringer, ikke har en ensartet karakter lodserierne imellem og ikke viser arbejdstidens fordeling på typer af opgaver, har det ikke været muligt for Rigsrevisionen at benytte materialet i analysearbejdet. Som følge heraf er det ikke muligt for Rigsrevisionen konkret at vurdere omfanget af lodsernes samlede arbejdstid.

85. Forbruget af årsværk vedrørende bådmænd var i 1999 på 114,5. Lønnen udgjorde i 1999 i gennemsnit pr. bådmænd 273.119 kr. pr. år. Normeringen af bådmænd ved et lodseri fastsættes af farvandsdirektøren efter indstilling fra lodsformanden, og bådmændene ansættes decentralt ved de enkelte lodserier af lodsformanden.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen bemærker, at der ikke er indgået overenskomst med lodserne, men at disse er ansat på vilkår, der i vidt omfang svarer til tjenestemænds ansættelsesvilkår.

Gennemsnitslønnen, inkl. pension, for en lods udgjorde i 1999 ca. 712.000 kr. Rigsrevisionen finder, at lønniveauet er højt set i forhold til lønniveauet på sammenlignelige områder i staten, fx forsvarsområdet.

Rigsrevisionen har desuden konstateret, at der ikke foreligger et grundlag for at vurdere omfanget af lodsernes samlede arbejdstid.

VII. Udvikling og tilpasning af lodsvæsenet

86. Rigsrevisionen har i kapitlet undersøgt aktivitetsudviklingen, samt belyst forhold vedrørende tilpasning af kapaciteten af lodsfartøjer og antallet af lodsningsdistrikter. I kapitlet redegøres der desuden for de seneste udredningsarbejder mv. vedrørende udviklingen af lodsvæsenet.

A. Aktivitets- og kapacitetsudvikling

87. Rigsrevisionen har i **tabel 7** vist udviklingen i antal lodsninger fra 1995 til 1999, idet Farvandsvæsenet har oplyst, at antal lodsninger er et brugbart mål for aktiviteten, da karakteren af ydelsen ikke har ændret sig over de seneste 5 år.

Det har ikke været muligt for Rigsrevisionen at undersøge, hvor stor en andel af de lodsede skibe der var omfattet af lodstvang, idet lodsvæsenet ikke foretager registrering heraf.

Tabel 7. Udviklingen i antal lodsninger

	1995	1996	1997	1998	1999	1995-1999
	----- Antal -----					%
Lodsninger	21.545	22.153	21.146	20.465	19.351	÷10,2

88. Tabel 7 viser, at der har været et fald i antallet af lodsninger på omkring 10 % over perioden. Der er tale om et jævnt fald bortset fra 1996, hvor antal lodsninger var stigende.

Rigsrevisionen bemærker, at der har været tale om en forholdsvis stor aktivitetsnedgang, men at kapaciteten i nogen grad er blevet tilpasset, bl.a. ved reduktion i antallet af årsværk, jf. tabel 1, samt reduktion i antallet af lodsåbde, jf. pkt. 89.

89. I 1999 rådede lodsvæsenet over 37 lodsbåde. Heraf var 34 ejet af lodsvæsenet, mens de resterende 3 var lejet/leaset af Skagen Fartøjsfond.

Lodsbådene er placeret ved i alt 26 forskellige havne. Lodsvæsenet har siden 1995 reduceret antallet af lodsbåde med 21 %, men udskiftningen af lodsbådene til hurtigere både med større maskinkraft betyder, at den operative kapacitet ikke er faldet i samme grad som den fysiske kapacitet.

90. Den ældste lodsbåd er fra 1964, mens den nyeste er fra 1997. Farvandsvæsenet har oplyst, at man tilstræber at udskifte 2 lodsbåde om året, men at der ikke er nyindkøbt fartøjer i 1998 og 1999 eller planlagt nyanskaffelser i 2000, bl.a. fordi Forsvarsministeriet har prioriteret af få afviklet Lodsreguleringsfondens gæld til staten, og fordi Farvandsvæsenet afventer en stillingstagen til indholdet i en ny bekendtgørelse om lodspligt i det nuværende søterritorium, der pr. 1. maj 1999 er ændret fra 3 til 12 sømil fra land, jf. bekendtgørelse nr. 242 af 21. april 1999 om afgrænsning af Danmarks søterritorium. Hvis lodsens skal sættes om bord ved 12-sømilgrænsen kræver det større fartøjer end de nuværende.

Tabel 8. Lodsbåde (inkl. reservefartøjer) og driftstimer ved lodserierne

Lodseri	Antal lodsbåde 1999	Gennemsnitlig antal driftstimer pr. båd i 1999
Esbjerg.....	2	744
Farvandslodseriet.....	16	701
Kalundborg.....	1	1.558
Lillebælt.....	3	907
Limfjorden	6	314
Odense	2	412
Sundet.....	7	679
Gennemsnit pr. lodsbåd		661

91. **Tabel 8** viser lodsbådernes fordeling på lodserier og det gennemsnitlige antal driftstimer pr. båd over en 5-årig periode.

Som følge af det relativt store antal lodsstationer med en relativt lille aktivitet er sejlaktiviteten i lodsvæsenet meget ujævnt fordelt. Således har Rigsrevisionens under-

søgelse vist, at halvdelen af lods fartøjerne varetager 87 % af sejlaktiviteten.

92. Lodsvæsenet har gennem de seneste 5 år reduceret antallet af fartøjer fra 47 til 37, ved at nye fartøjer betjener flere lodspåsetningssteder og ved at reducere antallet af reservefartøjer. Rigsrevisionen vurderer dog, at der fortsat er muligheder for at foretage rationaliseringer ved en modernisering af fartøjsflåden, og gennem en bedre udnyttelse af reservefartøjer, fx ved at fartøjerne deles mellem flere lodsstationer. Rigsrevisionen konstaterer, at antallet af fartøjer er dimensioneret efter antallet af lodspåsetningssteder, og at antallet af fartøjer kun i ringe omfang vil kunne reduceres som strukturen er i dag.

93. Lodsvæsenet har siden 1990 reduceret antallet af lodserier fra 22 til de nuværende 7 via en række sammenlægninger. Hvert lodseri dækker et lodsningdistrikt med et antal lodsstationer, hvor man har ansvaret for at betjene skibsfarten. Der er i alt 26 lodsstationer. Lodsningdistrikterne og lodsstationerne for 6 af lodserierne er vist i bilag 1. Esbjerg Lodseri er ikke medtaget, da lodseriet dækker Vestkysten, og ikke har overlappende distrikter med de øvrige lodserier.

94. Rigsrevisionen har bemærket, at der er forholdsvis mange lodsstationer lokaliseret geografisk tæt inden for nogle af lodserierne, og at der er forholdsvis mange overlappende ruter lodserierne imellem.

Lodserierne har oplyst, at hvert lodseri arbejder med udgangspunkt i egne lodsstationer. Fx vil det være Sundet Lodseri, der påsætter lods på et skib, der skal fra Dragør til Skagen. Farvandslodseriet vil sørge for, at lodsens kommer fra borde ved Skagen, og lodsens vil herefter normalt rejse tilbage til udgangspunktet.

95. Farvandsvæsenet har oplyst, at der ikke er foretaget egentlige analyser af aktiviteten, og at inddelingen er opstået på baggrund af sammenlægninger af mindre lodserier.

Rigsrevisionen finder ikke, at ressourceudnyttelsen er optimal, da hvert lodseri arbejder med henblik på at optimere egen omsætning. Ressourceudnyttelsen bliver således ikke optimal for lodsvæsenet som helhed. Dog skal det

bemærkes, at Sundet Lodseri og Farvandslodseriet har en samarbejdsordning på strækningen fra Bornholm til Ska-gen.

96. Skibenes anmodning om lods indløber over radioen, som telefax, telex, telefonopkald eller elektronisk post. Afhængig af, hvor skibet skal lods fra og til, skal man henvende sig til én ud af 9 meldetjenester, da der er en meldetjeneste for hvert lodsdistrikt, dog 3 for Farvandslodseriet. Meldetjenesterne er døgnbemandede og betjenes ved nogle lodserier af en bådmand og i andre lodserier af en kontorfunktionær. Meldetjenesten har ud over kommunikationen med skibsfarten til opgave at fordele arbejdsopgaverne til lodserne i tørnssystemet og varetager desuden bestilling af billetter til lods i forbindelse med hen- og hjemrejse.

Rigsrevisionen finder, at det store antal meldetjenester, der resulterer i flere ”indgange” til lodsvæsenet er u hensigtsmæssig, set i forhold til en central meldetjeneste samt en central styring og tilrettelæggelse af lodsernes arbejde.

B. Udredningsarbejder mv. vedrørende udvikling af lodsvæsenet

97. I samarbejde med lodsvæsenet i Norge, Sverige og Finland har Farvandsvæsenet i 1998-1999 gennemført en benchmarking-undersøgelse af lodsvæsenet i de 4 nordiske lande. Undersøgelsen blev gennemført af et konsulentfirma, og rapporten med resultatet af undersøgelsen indeholder bl.a. sammenligninger af lodseriernes produktivitet samt forslag til udarbejdelse af retningslinjer for registreringer med relation hertil.

98. For hvert af de medvirkende lande opsummerer rapporten områder, der er blevet fokuseret på i undersøgelsen. På baggrund af det materiale, som lodserierne har sendt til konsulentfirmaet, konkluderer rapporten bl.a., at der sammenlignet med de øvrige lande i undersøgelsen for Danmarks vedkommende er en relativ god udnyttelse af lodsernes arbejdstid målt som den tid, der anvendes på lodsning i forhold til den tid, der anvendes på at rejse.

Rapporten konkluderer endvidere, at der ikke er en tilstrækkelig god udnyttelse af bådmændenes arbejdstid. En-

delig peger rapporten på muligheden for at reducere antallet af reservefartøjer i udvalgte lodsningdistrikter.

99. Farvandsdirektøren nedsatte i 1999 en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde en strategi for udvikling af lodsvæsenet. Arbejdsgruppen var bredt sammensat med deltagelse fra Farvandsvæsenet, lodsformændene, de ansattes faglige organisationer og skibsfartserhvervet.

Arbejdsgruppen kunne dog ikke nå til enighed om en strategi, og arbejdet mandede ud i, at farvandsdirektørens strategirapport "Strategi for udvikling af lodsvæsenet" af december 1999 blev suppleret med bilag vedrørende partsideudtalelser fra lodsformændene, Dansk Navigatørforening, Sømændenes Forbund og Funktionær- og Inspektørforeningen.

100. Strategirapporten omhandler bl.a.:

- Lodsvæsenet organisation, struktur og ledelse
- Dimensionering af lodsvæsenet
- Aflønningsforhold
- Takster/prisfastsættelse i lodsvæsenet.

101. Strategirapporten anbefaler, at lodsvæsenets organisation integreres yderligere i Farvandsvæsenet, så der oprettes en afdeling i Farvandsvæsenet, der varetager lodsningssydelsen. Det anbefales endvidere, at lodsvæsenet kommer til at fungere som én samlet indtægtsdækket virksomhed i Farvandsvæsenet.

102. Vedrørende dimensionering af lodsvæsenet har farvandsdirektøren i sin rapport peget på, at den nuværende struktur med 7 lodserier inden for lodsvæsenet og en række havnelodserier uden for lodsvæsenet er historisk bestemte, og at lodsningssområderne ikke er blevet tilrettet det operativt optimale. Farvandsdirektøren anbefaler, at der oprettes 3 lodsningssdistrikter. På Rigsrevisionens forespørgsel er det oplyst, at anbefalingen ikke bygger på egentlige beregninger, men det er forudsat, at et senere analysearbejde skal vurdere, hvilken struktur der vil være den bedst egnede.

Vedrørende antallet af lodsstationer anbefales det, at man ikke på nuværende tidspunkt ændrer i antallet af lods-

stationer, fartøjer og bådmænd, men at man afventer udviklingen på havneområdet og et eventuelt kommende EU-direktiv om liberalisering af driften af havne. Den endelige dimensionering foreslås gennemført i forbindelse med detailplanlægningen af det kommende udviklingsarbejde.

Vedrørende aflønningsforhold anbefales det, at der foretages en vurdering af, hvordan det nuværende system kan tilpasses statens principper for resultatløn, så den nuværende provisionsandel af omsætningen ændres til resultatløn på baggrund af overskuddet på den primære drift.

Der er ikke i strategirapporten egentlige anbefalinger vedrørende takster og priser, men det anbefales at følge de kommende udspil fra EU og ændre takstpolitikken i takt med, at den fremtidige konkurrencesituation bliver kendt.

103. I december 1997 udsendte EU "Grønbog om havne- og skibsfartsinfrastruktur" ("Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure"). Heraf fremgår, at der på EU-niveau overvejes initiativer til liberalisering af adgangen til markedet for havnetjenester, herunder markedet for lodsningssydelser, der udgør "et karakteristisk eksempel på en obligatorisk teknisk-nautisk tjeneste, som i de fleste europæiske havne er organiseret som et monopol".

Farvandsvæsenet har oplyst, at der i EU regi i øjeblikket arbejdes på et regeludkast, der skal forelægges EU-kommissionen ultimo 2000. Det er Farvandsvæsenets forventning, at initiativet på sigt vil munde ud i et direktiv, der liberaliserer markedsadgangen til lodsningserhvervet i EU-medlemsstaterne med mulighed for, at medlemsstaterne kan definere adgangsbetingelser til markederne fx ved at opstille kvalifikationskrav.

Rigsrevisionen bemærker, at en eventuel kommende liberalisering af markedsadgangen på lodsningsområdet kan vise sig at få væsentlig betydning for lodsvæsenet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har bemærket, at der har været en forholdsvis stor aktivitetsnedgang på lodsvæsenets område, og at kapaciteten i nogen grad er blevet tilpasset bl.a. ved reduktion i antallet af årsværk. Der er desuden foretaget kapacitetstilpasninger vedrørende antallet af lodsboade, men der er fortsat en ringe udnyttelse af en stor del af fartøjsflåden,

idet halvdelen af fartøjerne dækker 87 % af aktiviteten. Antallet af fartøjer er dimensioneret efter antallet af lodspåsætningssteder, og vil kun i ringe omfang kunne reduceres, som strukturen er i dag.

Rigsrevisionen har desuden bemærket, at der er mange overlappende ruter lodserierne imellem, og at hvert lodseri har en eller flere meldetjenester, hvilket anses for at være uhensigtsmæssigt set i forhold til en central meldetjeneste.

Rigsrevisionen finder ikke, at ressourceudnyttelsen er optimal, da hvert lodseri arbejder med henblik på at optimere egen omsætning. Ressourceudnyttelsen bliver således ikke optimal for lodsvæsenet som helhed.

I farvandsdirektørens strategirapport fra 1999 vedrørende udvikling af lodsvæsenet peges der på en række fokusområder for en fremtidig udvikling af lodsvæsenet. I en benchmarking-undersøgelse fra 1999 peges der bl.a. på, at der ikke er en tilstrækkelig god udnyttelse af bådmændenes arbejdstid, samt at der fortsat er muligheder for at reducere antallet af reservefartøjer. Desuden kan en eventuel kommende liberalisering af markedsadgangen på lodsningssområdet vise sig at få væsentlig betydning for lodsvæsenet.

I lyset heraf, samt resultaterne af nærværende undersøgelse i øvrigt, finder Rigsrevisionen sammenfattende, at der bør etableres en økonomistyring svarende, til hvad der normalt kan forventes af statslige institutioner.

Rigsrevisionen, den 9. januar 2001

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1

Lodsningsdistrikter for 6 af lodserierne

