



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Juni 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

vagtplanlægning i statslige institutioner

Opfølgning i sagen om vagtplanlægning i statslige institutioner (beretning nr. 6/2014)

18. maj 2020

RN 1106/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om vagtplanlægning i statslige institutioner, som blev indledt med en beretning i 2015. Vi har tidligere behandlet sagen i § 18, stk. 4-notat til Statsrevisorerne af 26. juni 2015.

Konklusion

Kriminalforsorgen har, siden beretningen blev afgivet, igangsat en række initiativer for at forbedre vagtplanlægningen i Kriminalforsorgen. Rigsrevisionen finder initiativerne tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

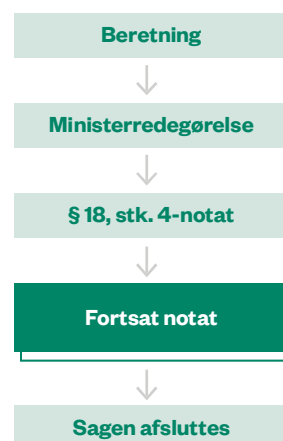
Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Kriminalforsorgen har effektiviseret vagtplanlægningen såvel generelt som i Københavns Fængsler.
- Kriminalforsorgen har foretaget en række initiativer for at forbedre bemandingssituationen både generelt og i Københavns Fængsler.
- Kriminalforsorgen har implementeret et nyt it-system, som understøtter Kriminalforsorgens vagtplanlægning.

Banedanmark har taget en række initiativer til at forbedre bemandingssituationen og nedbringe overarbejdet ved Banedanmarks fjernstyringscentraler, men Transport- og Boligministeriet har ikke fulgt udviklingen i overarbejdet, som trods initiativerne har været stigende. Forsvarets nye it-system, som bl.a. skal være med til at effektivisere vagtplanlægningen i Forsvaret, er endnu ikke fuldt ud implementeret, og der er identificeret en række udfordringer i implementeringsfasen. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Banedanmarks initiativer til at forbedre bemandingssituationen og nedbringe overarbejdet.
- Forsvarets implementering af et nyt it-system til at understøtte en effektiv vagtplanlægning.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2015 en beretning om vagtplanlægning i statslige institutioner. Beretningen handlede om, hvorvidt institutioner med skiftende arbejdstider – inden for arbejdstids- og arbejdsmiljøreglernes rammer – vagtplanlagde på en måde, der understøttede en sparsommelig brug af personaleresurser.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de fandt det utilfredsstillende, at vagtplanlægningen i politiet, Kriminalforsorgen, Kødkontrollen, Banedanmark og Forsvaret ikke havde sikret, at personaleresurserne blev brugt så sparsommeligt som muligt.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Politiets og Kødkontrollens ledelsesmæssige fokus på at effektivisere vagtplanlægningen.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 26. juni 2015.
2. Kriminalforsorgens initiativer til at effektivisere vagtplanlægningen såvel generelt som i Københavns Fængsler.	Behandles i dette notat.
3. Københavns Fængsler og Banedanmarks initiativer til at forbedre bemandingssituationen og nedbringe overarbejdet.	Behandles i dette notat.
4. Kriminalforsorgens og Forsvarets implementering af nye it-systemer til at understøtte en effektiv vagtplanlægning.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Justitsministeriets, Transport- og Boligministeriets og Forsvarsministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets, Transport- og Boligministeriets og Forsvarsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på redegørelser og dokumentation fra ministerierne.

Kriminalforsorgens initiativer til at effektivisere vagtplanlægningen

7. Det fremgik af beretningen, at de undersøgte institutioner i varierende grad havde arbejdet med at effektivisere vagtplanlægningen, og at Kriminalforsorgen burde understøtte, at vagtplanlægningen blev effektiviseret yderligere ved bl.a. i fælles retningslinjer for vagtplanlægningen at stille krav til, at institutionerne tager økonomiske hensyn, når de vagtplanlægger.

8. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse fra 2015, at Kriminalforsorgen havde iværksat en række initiativer, der bl.a. skulle medvirke til at sikre et øget ledelsesmæssigt fokus på effektivitet og sparsommelighed i vagtplanlægningen. Direktoratet for Kriminalforsorgen oplyste endvidere, at Københavns Fængsler var i gang med at implementere beretningens anbefalinger om vagtplanlægning.

9. Kriminalforsorgen oplyser, at de på baggrund af beretningen og en budgetanalyse fra 2017 har iværksat et flerårigt projekt om at effektivisere vagtplanlægningen i Kriminalforsorgen. Kriminalforsorgen har siden beretningen arbejdet med at effektivisere vagtplanlægningen på følgende områder:

- landsdækkende retningslinjer for vagtplanlægning
- ny ledelsesstruktur og ledelsesmæssigt fokus i Kriminalforsorgens vagtplanlægning
- implementering af en bemandingsmodel til at styrke analyse af og opfølgning på bemandingsbehov
- styrket opfølgning og tværgående samarbejde vedrørende vagtplanlægning
- systemunderstøttelse af vagtplanlægningen (behandles særskilt i pkt. 26).

I juni 2018 udarbejdede Kriminalforsorgen landsdækkende retningslinjer for vagtplanlægning, som skulle ensrette rammerne for vagtplanlægningen. Retningslinjerne skal bl.a. sikre, at vagtplanlægningen er gennemsigtig og foregår på en ensartet måde, der bl.a. understøtter et dagligt fokus på en økonomisk ansvarlig anvendelse af lønmidler.

I september 2018 centraliserede Kriminalforsorgen vagtplanlægningsfunktionen i 4 centrale vagtplanlægningsenheder som en del af en større organisationsændring. Indtil da foregik vagtplanlægningen decentralt på de forskellige institutioner. Kriminalforsorgen oplyser, at centraliseringen var begrundet i et ønske om at øge specialiseringen og optimeringen af vagtplanlægningsprocessen, så vagtplanen blev mere effektiv med færre resurser. Kriminalforsorgen oplyser, at centraliseringen har medført et tværgående og strategisk overblik over personalebehov og rådige personaleresurser på tværs af institutionerne og en mere effektiv resurseallokering til de institutioner, der har brug for det.

I januar 2019 oprettede Kriminalforsorgen en central vagtplanlægnings- og bemandingsenhed i Direktoratet for Kriminalforsorgens økonomikontor, som har det overordnede ansvar for ledelse, styring og opfølgning af vagtplanlægningen. Enheden skal sikre overholdelsen af retningslinjerne for vagtplanlægning og løbende adressere og afklare fortolkningsspørgsmål samt håndtere tværgående problemstillinger vedrørende vagtplanlægningen.

I 2019 udviklede Kriminalforsorgen en bemandingsmodel, der bl.a. skal øge det tværgående overblik og give mulighed for personalestyring i og imellem Kriminalforsorgens områder. Modellen består af en mødestruktur, der fastlægger drøftelser af bemanding på alle niveauer i Kriminalforsorgen, et bemandingsdataark med bemandingsbehovet i alle fængsler og arresthuse og nogle principper for en optimal bemanding. Bemandingsdataarket og mødestrukturen er taget i brug i 2019, mens bemandingsprincipperne vil blive meldt ud i første halvdel af 2020.

Kriminalforsorgen har i 2019 arbejdet med at udvikle en ny og forbedret ledelsesinformation på baggrund af det nye it-system til vagtplanlægning og den nye ledelsesstruktur i Kriminalforsorgen. Det betyder bl.a., at Direktoratet for Kriminalforsorgen månedligt følger op på personaleforbrug i form af ubesatte poster og ekstravagter samt på omfanget af udbetalt overarbejde.

Kriminalforsorgen oplyser, at de samlede initiativer til at effektivisere vagtplanlægningen i Kriminalforsorgen har genereret en nettoeffektivisering på 6,1 mio. kr. årligt. Effektiviseringen genereres næsten udelukkende ved hjælp af effektiviseringer af selve vagtplanlægningsprocessen.

10. Kriminalforsorgen oplyser, at der som en del af den generelle effektivisering af vagtplanlægningen i Kriminalforsorgen også er implementeret en række tiltag for at effektivisere vagtplanlægningen i Københavns Fængsler. Fx er der udarbejdet en nedposteringsplan, som sikrer, at det alene er de mest nødvendige ledige vagter, der ender med at blive besat, og der holdes månedlige fordelingsmøder vedrørende placering af fængselsbetjente, så bemandingen placeres ligeligt mellem fængslets områder, og overarbejdet nedbringes. Derudover sker der løbende en tilpasning af bemandingen i forhold til aktivitetsniveauet, og Københavns Fængsler samler systematisk indsatte i tilfælde af nedgang i belæg, så bemandingen kan nedskaleres herefter. Derudover har Københavns Fængsler ved forskellige tiltag frigjort en række årsværk. Det behandles i pkt. 16, hvor Kriminalforsorgens initiativer for at forbedre bemandingssituationen i Københavns Fængsler gennemgås.

11. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen har iværksat en række tiltag, som har effektiviseret vagtplanlægningen såvel generelt som i Københavns Fængsler. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Københavns Fængsler og Banedanmarks initiativer til at forbedre bemandingssituationen og nedbringe overarbejde

12. Det fremgik af beretningen, at flere af de undersøgte institutioner ikke havde den optimale bemanding og dermed fik færre arbejdstimer for deres lønmidler, end de kunne. Københavns Fængsler havde gennem 2 år i gennemsnit indkaldt 10 medarbejdere ekstra pr. dag til overarbejdsbetaling frem for at justere i bemandingen. Derudover havde ledelsen i Københavns Fængsler endnu ikke analyseret bemandingsbehovet i den centrale afdeling, selv om Direktoratet for Kriminalforsorgen for 1 år siden vurderede, at der var et betydeligt potentiale for besparelse. Beretningen viste endvidere, at fjernstyringscentralen i København under Banedanmark havde meget overarbejde, der blev honoreret med 50 % i tillæg.

13. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse fra 2015, at Kriminalforsorgen arbejdede for at sikre en bedre tilpasning af antallet af medarbejdere i Københavns Fængsler og havde igangsat en analyse af bemandingsbehovet og besparelspotentialet for vagtplanlægningen i Københavns Fængslers centrale afdeling.

14. Transportministeren oplyste i sin redegørelse fra 2015, at Banedanmark havde igangsat og videreført en række initiativer for at nedbringe antallet af overarbejdstimer, bl.a. at Banedanmark løbende ansatte så mange trafikelever som muligt og ansatte elever til de områder, som havde størst mangel på personale. Ministeren oplyste endvidere, at Banedanmark ville søge at øge fokus på en mere detaljeret brug af aktivitetsbudgetter og personaleprognoser for alle involverede parter, så alle kendte aktiviteter fra de store projekter blev lagt ind i aktivitetsbudgettet. Derudover ville Transportministeriet følge udviklingen i overarbejdet hos Banedanmark på de faste møder med Banedanmark.

15. Kriminalforsorgen oplyser, at Kriminalforsorgen de seneste år generelt har haft fokus på at forbedre bemandingssituationen ved at tilføre flere betjentressurser til Kriminalforsorgen, frigøre betjentressurser internt i organisationen og gennemføre strukturelle tiltag, som kan effektivisere og optimere den uniformerede opgavevaretagelse. Kriminalforsorgen har fx øget rekrutteringsindsatsen igennem 2018 og 2019 for at tilføje ekstra personaleresurser. Kriminalforsorgen oplyser således, at den samlede rekruttering i 2019 med 281 elever var den højeste i en årrække. Derudover har Kriminalforsorgen sammenlagt fængsler og arresthuse, så de er samlet på færre matrikler.

16. I Københavns Fængsler er der også iværksat en række tiltag for at forbedre bemandingssituationen. Kriminalforsorgen fik i december 2015 udarbejdet en analyse af bemandingsbehovet og besparelspotentialet for den centrale afdeling i Københavns Fængsler. Den centrale afdeling er en specialafdeling, som varetager transport og fremstilling af varetægtsindsatte ved domstolene. Analysen anbefalede bl.a. at forbedre vagtplanlægningen ved en bedre systemunderstøttelse, opgaveregistrering og koordinering, og at Kriminalforsorgen gjorde større brug af kortere vagter. Kriminalforsorgen oplyser, at anbefalingerne er implementeret ved en øget koordinering med retskalendere og en differentieret månedsplan, hvor bemandingen i højere grad bliver baseret på aktiviteterne i retskalenderne. Derudover er anbefalingerne også implementeret ved indførelsen af det nye it-system til at understøtte vagtplanlægningen, jf. pkt. 26. Den fulde it-understøttelse af den daglige disponering i den centrale enhed er dog stadig under udvikling. Kriminalforsorgen har i 2018 nedlagt og udskilt den centrale afdeling i Københavns Fængsler som en landsdækkende institution for transport og bevogtning. Afdelingen bliver nu primært bemandet med transportbetjente, der ikke kan varetage fængselsbetjentopgaver, for at frigøre flere fængselsbetjente.

Kriminalforsorgen oplyser, at der på de øvrige afdelinger i Københavns Fængsler også er iværksat en række tiltag for at forbedre bemandingssituationen. Københavns Fængsler har iværksat tiltag for at frigive årsværk. Fx er der indført en ny bemandingsplan for indsatte på værksteder, hvilket har frigjort 3 årsværk. Derudover har Københavns Fængsler spredt nødvendige dobbeltbelæg ud i hele fængslet i stedet for på de enkelte afdelinger, hvilket har frigjort ca. 12 årsværk. Kriminalforsorgen oplyser, at der ud over disse initiativer uddannes ca. 40-50 elever om året ved Københavns Fængsler, der både under uddannelse og på længere sigt kan medvirke til at forbedre bemandingssituationen og nedbringe overarbejdet.

17. Kriminalforsorgen oplyser, at de fleste af Kriminalforsorgens institutioner de seneste år har haft en væsentlig mangel på fængselsbetjente. Det skyldes bl.a. et kraftigt stigende antal indsatte, en øget strafmasse og et sygefravær, der trods nedbringelse stadig er højt. Overarbejdet i Københavns Fængsler er siden 2015 fordoblet fra 34.402 overarbejdstimer i 2015 til 68.272 timer i 2019. Kriminalforsorgen oplyser, at det skyldes et stigende sygefravær, mangel på uddannede fængselsbetjente samt et stigende belægspres, der har oversteget antallet af pladser. Det har medvirket til, at det har været meget vanskeligt at nedbringe antallet af overarbejdstimer.

18. Banedanmark oplyser, at Banedanmark i forhold til at forbedre bemandingssituationen har udarbejdet et nyt uddannelsessystem, som gør, at det nu er muligt at uddanne 40-60 trafikalever årligt mod tidligere 30 elever. Imidlertid har afgangene af trafikledere og trafikalever været på niveau med tilgangen af trafikledere og trafikalever i perioden 2015-2019. Banedanmark oplyser, at de i samme periode har haft et behov for at øge de personalemæssige ressourcer i trafikstyringen. Fx betyder den reviderede udrulningsplan for Signalprogrammet, at Banedanmark skal bruge flere medarbejdere til trafikstyring for en længere periode end oprindeligt forudsat. Derudover oplyser Banedanmark, at trafikstyringsressourcerne til store anlægsopgaver er steget i perioden, bl.a. på grund af gennemførelse af en ny bane på København-Ringsted-strækningen og opgradering af infrastrukturen på Ringsted-Femern-banen. Desuden oplyser Banedanmark, at den nuværende konjunktur på arbejdsmarkedet betyder, at Banedanmark har mistet medarbejdere til andre offentlige transportformer, fx metro og letbane.

Banedanmark oplyser, at konsekvensen er, at overarbejdstimerne for personalet på fjernstyringscentralerne i 2019 er steget med 6.525 timer i forhold til niveauet i 2015, hvilket svarer til 3,4 årsværk.

Beretningen viste, at fjernstyringscentralen i København fra begyndelsen af måneden i perioden september 2013 - september 2014 i gennemsnit besatte 32 vagter med overarbejde. Banedanmarks opgørelse over antallet af vagter i fjernstyringscentralen i København i perioden december 2018 - november 2019 viser, at der fra begyndelsen af måneden i gennemsnit besættes 49 vagter med overarbejde.

19. Banedanmark oplyser i forhold til at øge fokus på en mere detaljeret brug af aktivitetsbudgetter og personaleprognoser, at der pr. 1. januar 2019 er gennemført en organisationsændring i Banedanmark Trafik, der bl.a. skal sikre en optimal styring af de personalemæssige resurser i forhold til de trafikmæssige opgaver. Fx er bemandingsplanlægningen blevet samlet under et mindre antal ledere for bl.a. at optimere bemandingen af uventede opgaver og fordele overarbejdet mere jævnt inden for de enkelte institutioner. Banedanmark oplyser endvidere, at trafikstyringsområdets ledelse månedligt følger op på aktivitetsbudgetterne, hvor personaleresurserne fordeles, og at der i den forbindelse om muligt fravælges opgaver, der ikke er direkte produktionsrettede.

20. Transport- og Boligministeriet oplyser, at de ikke har fulgt op på udviklingen i overarbejdet hos Banedanmark, som det fremgik i transportministerens redegørelse, at ministeriet ville. Ministeriet oplyser, at ministeriet fremover vil følge udviklingen i overarbejdet hos Banedanmark i form af halvårlige opgørelser af udviklingen i overarbejdet.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen har foretaget en række initiativer for at forbedre bemandingssituationen såvel generelt som i Københavns Fængsler. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

22. Rigsrevisionen finder, at Banedanmark har taget en række initiativer til at forbedre bemandingssituationen og nedbringe overarbejdet ved Banedanmarks fjernstyringscentraler, men at Transport- og Boligministeriet ikke har fulgt udviklingen i overarbejdet, som har været stigende. Rigsrevisionen vil fortsat følge Banedanmarks initiativer til at forbedre bemandingssituationen og nedbringe overarbejdet.

Kriminalforsorgens og Forsvarets implementering af nye it-systemer til at understøtte en effektiv vagtplanlægning

23. Statsrevisorerne bemærkede, at vagtplanlægningen ikke var tilstrækkeligt systemunderstøttet i Kriminalforsorgen og Forsvaret, og at den var unødigt resursetung i Kriminalforsorgen.

24. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse fra 2015, at Kriminalforsorgen ville indføre et nyt vagtplanlægningssystem, som fremover ville kunne understøtte en mere effektiv vagtplanlægning. Kriminalforsorgen forventede, at systemet ville blive implementeret i begyndelsen af 2016.

25. Forsvarsministeren oplyste i sin redegørelse fra 2015, at Forsvarsministeriets Personalestyrelse allerede havde identificeret, at det nuværende system til registrering af arbejdstid ikke gav mulighed for løbende at kontrollere og følge den registrerede arbejdstid. På den baggrund var Forsvaret ved at anskaffe et nyt it-system, der forventedes implementeret i begyndelsen af 2016.

26. Kriminalforsorgen har i 2018 implementeret et nyt it-system, som bl.a. skal understøtte vagtplanlægningen. Systemet var primo 2019 implementeret i hele Kriminalforsorgen. Formålet med it-systemet er bl.a. at forbedre resurseanvendelsen gennem en mere ensartet registrering og planlægning på tværs af Kriminalforsorgens institutioner. Kriminalforsorgen oplyser, at de 4 centrale vagtplanlægningsenheder bruger systemet hver måned, og at det har øget niveauet for en mere ensartet og resurseeffektiv registrerings- og planlægningspraksis. Kriminalforsorgen gennemfører p.t. et opfølgingsprojekt, som har til formål at optimere anvendelsen af systemet og sikre løbende tilpasninger og videreudvikling for at opnå den bedst mulige understøttelse af institutionernes behov.

27. Forsvarsministeriet har i oktober 2019 taget det nye tidsregistreringssystem i brug, men systemet er fortsat i implementeringsfasen. Forsinkelsen skyldes ifølge Forsvarsministeriet, at projektets kompleksitet og omfang har udviklet sig over tid. Derudover er der i implementeringsfasen identificeret flere udfordringer, som Forsvarsministeriets Personalestyrelse er i gang med at løse. Forsvarsministeriet oplyser, at det nye tidsregistreringssystem har en række fordele frem for det tidligere system, da systemet giver mulighed for løbende at følge medarbejdernes overtid og undertid. Da it-systemet stadig er i implementeringsfasen, er det imidlertid for tidligt at vurdere, om det nye it-system kan være med til at effektivisere Forsvarets vagtplanlægning.

28. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Kriminalforsorgen har implementeret et nyt it-system, som understøtter Kriminalforsorgens vagtplanlægning. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Forsvarsministeriets nye it-system, som bl.a. skal være med til at effektivisere vagtplanlægningen i Forsvaret, er endnu ikke fuldt ud implementeret, og der er i implementeringsfasen identificeret en række udfordringer. Rigsrevisionen vil fortsat følge Forsvarets implementering af it-systemet i forhold til at understøtte en effektiv vagtplanlægning.