



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2019

Rapport om juridisk-kritisk revision af
**Vagtplanlægning i 2019 ved
Herlev Hospital**

Rapport om juridisk-kritisk revision af vagtplanlægning i 2019 ved Herlev Hospital

I. Formål

12. kontor

J.nr.: 19/00054

Den juridisk-kritiske revision af vagtplanlægning ved Herlev Hospital har til formål at opnå høj grad af sikkerhed for, at der ikke forekommer væsentlige regelbrud. Vi har undersøgt de konkrete processer i vagtplanlægningen, der efter vores vurdering er afgørende for, om Herlev Hospitals løn- og ansættelsesmæssige dispositioner er i overensstemmelse med love, overenskomster og andre aftaler, der gælder for regionale ansættelsesmyndigheder.

II. Revisionens indhold

Revisionen vedrører regnskabsåret 2019 og har omfattet følgende områder:

1. Udarbejdelse af vagtplaner
2. Løbende justering af vagtplaner
3. Opfølgning på vagtplaner og personalets arbejdstid.

Revisionen er foregået ved møde med Region Hovedstadens Center for HR, interviews af vagtplanlæggere og afdelingsledelse på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling, og ved at vi stikprøvevis har gennemgået vagtplaner og arbejdstidsbestemte engangsudbetalinger for perioden 1. januar til 30. april 2019 for henholdsvis 8 overlæger, 3 yngre læger og 13 sygeplejersker på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling. Der er i alt gennemgået 42 arbejdstidsbestemte engangsudbetalinger.

Rigsrevisionens stikprøve er ikke repræsentativ, da stikprøven er udtaget på baggrund af risiko og væsentlighed.

III. Konklusion

Vores juridisk-kritiske revision vagtplanlægning ved Herlev Hospital har vist, at der ikke forekommer væsentlige regelbrud. Revisionen har også vist, at Herlev Hospitals løn- og ansættelsesmæssige dispositioner i forbindelse med vagtplanlægning er i overensstemmelse med love, overenskomster og andre aftaler, der gælder for regionale ansættelsesmyndigheder.

Rigsrevisionen har ved konklusionen bl.a. lagt vægt på følgende forhold:

- De arbejdstidsbestemte udbetalinger for sygeplejersker og læger blev udbetalt i overensstemmelse med overenskomster og andre aftaler, der gælder for regionale ansættelsesmyndigheder.
- Herlev Hospital havde tilgængelige statistikker og analyser, men der var dog ikke et system, der kobledes de tilgængelige statistikker og analyser med personaleresurser og kompetencer samt afdelingens fremtidige opgaver, for herigennem at fastlægge bemandingsbehovet.
- Det var dog ikke beskrevet, hvem der kunne godkende akut tilkald for læger og sygeplejersker, og godkendelse af merudgiften i forbindelse med det akutte tilkald skete efter, at vagten startede.
- Der blev dog ikke foretaget en opfølgning på de realiserede vagtplaner med henblik på at sikre overensstemmelse med arbejdstids- og arbejdsmiljøloven, samt om personalets arbejdstid blev udnyttet optimalt.
- Hviletid for læger og sygeplejersker var dog ikke i overensstemmelse med arbejdsmiljøloven.
- Fridøgn for sygeplejersker var dog ikke i overensstemmelse med arbejdsmiljøloven.

Væsentlige anbefalinger:

- At Herlev Hospital styrker den systemmæssige understøttelse af vagtplanlægningen.
- At Herlev Hospital bør beskrive, hvilke medarbejdere der må godkende akut tilkald af personale for læger og sygeplejersker.
- At Herlev Hospital sikrer, at akut tilkald af personale systemunderstøttes, så det altid er dokumenteret, hvem der har godkendt tilkaldet.
- At Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling løbende følger op på de realiserede vagtplaner med henblik på at sikre overensstemmelse med arbejdstids- og arbejdsmiljøloven, samt om personalets arbejdstid udnyttes optimalt.

Nedenfor gennemgås de enkelte områder med en uddybende beskrivelse af baggrunden for konklusionen.



Udarbejdelse af vagtplaner

Rigsrevisionen har undersøgt, om personaleresurserne anvendes optimalt på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling ved at statistik og analyser benyttes til at fastlægge bemandingsbehovet. Rigsrevisionen har derudover undersøgt, om vagtplanlægningen er effektiv, og om Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling udnytter overenskomstens muligheder for at tilrettelægge arbejdstiden.

Statistik og analyser til at fastlægge bemandingsbehovet

Revisionen viste, at Herlev Hospital havde tilgængelig statistik og analyser over sygemeldinger, budgetteret, planlagt og realiseret fremmøde blandt patienter samt det samlede aktivitetsbehov på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling. Revisionen viste dog, at der ikke var et system, der kobledes de tilgængelige statistikker og analyser med personaleresurser og kompetencer, samt afdelingens fremtidige opgaver, for herigennem at fastlægge bemandingsbehovet. Rigsrevisionen vurderer, at Herlev Hospital ved at benytte de tilgængelige statistikker og analyser, har et grundlag for at optimere resurseforbruget. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Herlev Hospital sikrer en bedre systemmæssig understøttelse af vagtplanlægningen, og herigennem benytter tilgængelig statistik og analyser til at sikre en løbende tilpasning af personaleresurser, så resurserne kan anvendes optimalt.

Bemandingsbehov

Bemandingsbehovet skal ses som sammenhængen mellem afdelingens opgaver og den bemanding, der er til rådighed.

Er vagtplanlægningen effektiv?

Revisionen viste, at vagtplanlægningen ikke i tilstrækkelig grad var tilrettelagt effektivt.

Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling har oplyst, at ønsker til vagtplanen ikke blev indtastet direkte i vagtplanlægningssystemet af personalet, da lægerne anvendte Googlesheet, når de indgav deres ønsker til vagtplanen, mens sygeplejerskerne noterede deres ønsker i en kalender. Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling har også oplyst, at der for sygeplejersker var et rul for weekenderne, men at det derudover var muligt for sygeplejerskerne at komme med ønsker til resten af vagtplanen, og at vagtplanen for lægerne i høj grad blev tilrettelagt ud fra personaleønsker. Rigsrevisionen vurderer, at vagtplanlægningsprocessen ikke er effektiv og er unødigt resursetung for vagtplanlæggerne, der skal bruge tid på henholdsvis at indtaste og gennemgå ønsker, hver gang en ny vagtplan skal igangsættes. Rigsrevisionen finder, at Herlev Hospital bør styrke den systemmæssige understøttelse af vagtplanlægningen, så den kan foregå mere effektivt. En systemunderstøttelse vil sikre, at behov og ønsker blandt personalet dokumenteres, og ikke skal indtastes ved hver ny vagtplan. Herlev Hospital har oplyst, at systemerne på nuværende tidspunkt ikke kan understøtte en mere automatiseret planlægning, men at Region Hovedstaden i 2020 forventer at indføre et nyt vagtplanlægningssystem (Optima), hvor der er mulighed for at arbejde med aktiviteter, kompetencer, og hvor der er en ønskefacilitet.

Revisionen viste videre, at der ikke skete en koordinering af vagtplanlægningen mellem faggrupper (læger, sygeplejersker mv.). Rigsrevisionen anbefaler, at Herlev Hospital undersøger muligheden for en koordinering af vagtplanlægningen.

Revisionen viste endelig, at vagtplanlæggerne skulle have en omfattende viden om både læger og sygeplejerskers kompetencer i forhold til fx at bedøve børn, for at kunne sende det rette personale på vagt, herunder have indgående kendskab til særlige ønsker og behov hos personalet. Denne viden var i begrænset omfang dokumenteret, hvilket gør opgaven med vagtplanlægning ugenomsigtig, sårbar og personafhængig.

Overenskomstens regler om arbejdstidens planlægning

Ifølge overenskomsten for sygeplejersker kan arbejdstiden planlægges med mellem 5-12 timers arbejde.

Ifølge overenskomsten for overlæger kan arbejdstiden pålægges i tidsrummet 7-23 på hverdage og 8-21 i weekender dog med undtagelser i forhold til hvilke opgaver der kan udføres på hverdage fra 21-23 og i weekender fra 16-21.

Arbejdstidens planlægning for yngre læger reguleres ikke i overenskomsten men tilrettelægges lokalt.

Overenskomstens muligheder for at tilrettelægge arbejdstiden

Den stikprøvevise gennemgang af vagtplaner for læger og sygeplejersker på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling viste, at både yngre læger og overlæger som udgangspunkt blev planlagt med arbejde af 7,4-8 timers varighed i tidsrummet kl. 7:45 til 16:00, men at der ugentligt også er læger, der har vagt indtil kl. 23 på hverdage og kl. 21 i weekender. Sygeplejerskerne er oftest planlagt med vagter af 7,4-10 timers varighed, med vagter både dag og aften. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling ikke fuldt ud udnytter overenskomsternes muligheder for at tilrettelægge arbejdet mere fleksibelt med fx længere vagter eller aftenvagter. Rigsrevisionen undersøgte også udnyttelse af overenskomstens muligheder i Beretning om hospitalernes brug af personaleresurser fra 2015, og Rigsrevisionen anbefaler fortsat, at Herlev Hospital løbende undersøger, om arbejdstidens tilrettelæggelse kan optimeres via de muligheder, der er i overenskomsterne.

Resultat

Revisionen viste, at tilgængelige statistikker og analyser ikke blev benyttet til en løbende tilpasning af personaleresurser, så resurserne kunne anvendes optimalt. Revisionen viste også, at vagtplanlægningen ikke i tilstrækkelig grad var tilrettelagt effektivt. Revisionen viste endvidere, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling ikke fuldt ud har anvendt overenskomsternes muligheder for at tilrettelægge arbejdet mere fleksibelt med fx længere vagter eller aftenvagter.



Løbende justering af vagtplaner

Rigsrevisionen har gennemgået forretningsgangsbeskrivelser for vagtplanlægningen med det formål at undersøge, om der er nedskrevne retningslinjer for, hvem der kan godkende akut tilkald af personale. Derudover har Rigsrevisionen undersøgt, om der foreligger dokumentation for, at det er en dertil bemyndiget, der godkender akut tilkald af personale. Endvidere har Rigsrevisionen undersøgt, om Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling overvåger personalets reelle arbejdstid, fx i forbindelse med akut tilkald af personale ved fx sygdom.

Forretningsgangsbeskrivelser

Revisionen viste, at det ikke var beskrevet, hvem der kunne godkende akut tilkald af personale for læger og sygeplejersker. Ifølge *Procedurebeskrivelse af Tjenestetid i afdelingen (Herlev og Gentofte Hospital)* skulle lederen godkende indberetningsgrundlaget, men det var ikke beskrevet, hvem der var bemyndiget til at godkende akut tilkald af personale. Rigsrevisionen finder, at Herlev Hospital bør beskrive, hvilke medarbejdere der må godkende akut tilkald af personale for læger og sygeplejersker, da akut tilkald af personale kan være forbundet med en merudgift til løn.

Godkendelse af bemyndiget

Revisionen viste, at der ikke skete en godkendelse af akut tilkald, inden vagten startede. Rigsrevisionen anbefaler, at akut tilkald af personale systemunderstøttes, så det

altid er dokumenteret, hvem der har godkendt tilkaldet. Ligeledes bør en merudgift til løn altid godkendes af en dertil bemyndiget, inden vagten starter.

Overvågning af personalets reelle arbejdstid

Revisionen viste, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling kunne overvåge personalets reelle arbejdstid. I Tjenestetid var det muligt at følge personalets reelle arbejdstid, når ændringerne i vagtplanen var blevet tastet. Registreringer skulle senest være tastet hver tirsdag kl.12. Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling har oplyst, at vagtbytte skulle være kompetence- og timeneutralt. Den stikprøvevise gennemgang viste også, at både læger og sygeplejersker ikke var i under-norm.

Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling har oplyst, at der ved akutte ændringer i vagtplanen blev indkaldt personale uden hensyntagen til og viden om personalets reelle arbejdstid. Hvis viden om personalets reelle arbejdstid ikke anvendes, risikeres det, at der sker brud på arbejdstid- og arbejdsmiljøloven, samt at der tilkaldes personale, som er unødvendigt dyrere. Revisionen viste, at der er udbetalt ca. 2 mio. kr. i mistede fridøgn, varslingsgodtgørelse og overarbejde i perioden januar-april 2019. Alle var udbetalinger, som eventuelt kunne være formindsket ved en stillingtagen til personalets reelle arbejdstid ved akut tilkald. Rigsrevisionen finder, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling altid bør indhente viden om og vurdere personalets reelle arbejdstid, når de skal tilkalde personale akut.

Resultat

Revisionen viste, at forretningsgange for godkendelse af akut tilkald af personale for læger og sygeplejersker ikke var beskrevet, og at der ikke skete en godkendelse af det akutte tilkald, inden vagten startede. Revisionen viste endvidere, at det i Tjenestetid var muligt at følge personalets reelle arbejdstid, når ændringerne i vagtplanen var blevet tastet. Revisionen viste imidlertid, at der ved akutte ændringer i vagtplanen blev indkaldt personale uden, at der blev indhentet viden om og taget hensyn til personalets reelle arbejdstid.



Opfølgning på vagtplaner og personalets arbejdstid

Rigsrevisionen har undersøgt, om der løbende foretages en opfølgning på den realiserede vagtplan med henblik på at sikre overensstemmelse med arbejdstids- og arbejdsmiljøloven, samt om personalets arbejdstid udnyttes optimalt. Videre har Rigsrevisionen gennemgået vagtplaner for læger og sygeplejersker på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling med det formål at undersøge, om arbejdstiden for læger og sygeplejersker er i overensstemmelse med arbejdstidslovens 48 timers regel samt arbejdsmiljølovens regler om fridøgn og hviletid. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået, om udvalgte arbejdstidsbestemte udbetalinger for læger og sygeplejersker på afdelingen er i overensstemmelse med de overenskomster og andre aftaler, der gælder for regionale ansættelsesmyndigheder.

Forbehold for undersøgelse af 48 timers regel

Rigsrevisionen har i forhold til arbejdstidslovens 48 timers regel kun set på timer afholdt på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling. Der kan derfor være læger og sygeplejersker, der har arbejdet flere timer på øvrige afdelinger ved Herlev Hospital eller ved øvrige hospitaler i regionen.

Løbende opfølgning på realiserede vagtplaner

Revisionen viste, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling ikke foretog en opfølgning på de realiserede vagtplaner med henblik på at sikre overensstemmelse med arbejdstids- og arbejdsmiljøloven, samt om personalets arbejdstid udnyttes optimalt. Herlev Hospital har oplyst, at hospitalets økonomienhed månedligt afholdt møder med afdelingerne vedrørende bl.a. overholdelse af lønbudgetter. Lønbudgetterne gennemgås på lønarter, og der var derfor opmærksomhed på forventet overskridelse af lønbudgetter som følge af udbetalinger af bl.a. overarbejde, mistet fridøgn mv. Desuden blev Region Hovedstadens ledelse hvert kvartal forelagt en samlet opfølgning på lønbudgettet for Herlev hospital. Derudover mødtes en koordinationsgruppe, der bestod af repræsentanter fra forskellige afdelinger, som minimum hvert kvartal, for at tilrettelægge det fremadrettede behov for tilstedeværende kompetencer. Da Rigsrevisionen kan konstatere mange overskridelser, jf. afsnittet *Gennemgang af realiserede vagtplaner og arbejdstidsbestemte udbetalinger* vurderer vi, at disse opfølgninger ikke i tilstrækkelig grad understøtter afdelingsledelsens overvågning af vagtplanlægningens regeloverholdelse og optimale anvendelse af personaleresurser. Rigsrevisionen kan i forlængelse heraf konstatere, at Herlev Hospital i 2018 havde et realiseret merforbrug på 34 mio. kr. Rigsrevisionen finder, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling også løbende bør følge op på de realiserede vagtplaner med henblik på at sikre overensstemmelse med arbejdstids- og arbejdsmiljøloven, samt om personalets arbejdstid udnyttes optimalt.

Gennemgang af realiserede vagtplaner og arbejdstidsbestemte udbetalinger

Den stikprøvevise gennemgang af de realiserede vagtplaner viste, at arbejdstiden for sygeplejersker ved Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling var i overensstemmelse med arbejdstidslovens 48 timers regel for alle gennemgåede sygeplejersker. For 9 ud af 13 sygeplejersker var arbejdstiden imidlertid ikke i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens regler om hviletid, da de 9 sygeplejersker mellem 1 og 6 gange ikke havde de lovpligtige 11 timers hviletid mellem vagter. Videre viste gennemgangen, at arbejdstiden for 5 ud af 13 sygeplejersker ikke var i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens regler om fridøgn, da de 5 sygeplejersker havde op til 6 perioder med 7-14 sammenhængende arbejdsdage uden fridøgn. Det fremgår af *bekendtgørelse om hvileperiode og fridøgn mv. og arbejdstidsaftalen inden for Danske Regioners område*, at der skal gives et ugentligt fridøgn efter 6 døgns arbejde, men at der mellem lederen og den enkelte ansatte kan indgås skriftlig aftale om udskydelse af det ugentlige fridøgn, således at der kan planlægges vagter 7 dage i træk. Herlev Hospital har oplyst, at der foreligger mundtlige aftaler med 3 af de 5 sygeplejersker om, at de kan udskyde det ugentlige fridøgn og arbejde 7 dage i træk. Disse aftaler skal ifølge bekendtgørelse om hvileperiode og fridøgn samt arbejdstidsaftalen være skriftlige. Skal der ske yderligere udskydelse af det ugentlige fridøgn, så det er muligt at arbejde op til 12 dage i træk, kan det kun ske efter lokal aftale i henhold til *Aftale om hviletid og fridøgn* § 3. Indtil 1. juni 2019, var der ikke en lokal aftale vedrørende hviletid og fridøgn på Herlev Hospital for sygeplejersker, og det var derfor ikke aftalt, at der kunne ske udskydelse af fridøgnet i op til 12 dage. Revisionen viste, at Herlev Hospital har indgået en lokal aftale om hviletids- og fridøgnbestemmelser mellem Herlev og Gentofte Hospitaler og Dansk Sygeplejeråd som er gældende fra 1. juni 2019, hvor det fremgik, at der kunne planlægges med 6 sammenhængende kalenderdage mellem to

fridøgn. Rigsrevisionen finder, at Herlev Hospital bør sikre, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling overholder lokalaftalen.

Gennemgangen af de realiserede vagtplaner for lægerne viste, at for alle gennemgåede læger var der overensstemmelse med arbejdstidslovens 48 timers regel og arbejdsmiljølovens regel om fridøgn. For 4 ud af 11 læger var arbejdstiden ikke i overensstemmelse med arbejdsmiljølovens regel om hviletid, da de 4 læger mellem 1 og 2 gange ikke havde de lovpligtige 11 timers hviletid mellem vagter. Rigsrevisionen finder, at Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling altid bør sikre overensstemmelse med arbejdsmiljøloven.

Den stikprøvevise gennemgang af arbejdstidsbestemte udbetalinger for sygeplejersker og læger viste, at disse var udbetalt i overensstemmelse med overenskomster og andre aftaler, der gælder for regionale ansættelsesmyndigheder, dog fik en læge fejlagtigt udbetalt ét vagttillæg.

Resultat

Revisionen viste, at der for læger og sygeplejersker på Afdeling for Bedøvelse, Operation og Intensiv Behandling ikke blev foretaget en opfølgning på de realiserede vagtplaner. Videre viste den stikprøvevise gennemgang af sygeplejersker og læger, at deres arbejdstid var i overensstemmelse med arbejdstidslovens 48 timers regel, men at der var flere uoverensstemmelser med arbejdsmiljølovens regler om fridøgn og hviletid. Endelig viste den stikprøvevise gennemgang af udvalgte arbejdstidsbestemte udbetalinger for læger og sygeplejersker, at der var overensstemmelse i forhold til overenskomster og andre aftaler, der gælder for regionale ansættelsesmyndigheder, dog fik en læge fejlagtigt udbetalt ét vagttillæg.