

Notat (nr. 2) til statsrevisorerne i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 12/04 om løntilskudsordningen

Beskæftigelsesministerens redegørelse af 10. juni 2005

I. Indledning

1. På statsrevisorernes møde den 14. september 2005 anmodede statsrevisorerne mig om et uddybende notat vedrørende beretningen om løntilskudsordningen. Dette skete på baggrund af statsrevisorernes drøftelser om beskæftigelsesministerens redegørelse af 10. juni 2005 om beretningen om løntilskudsordningen og mit notat til statsrevisorerne i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, af 28. juni 2005 om ministerens redegørelse.

Statsrevisorerne ønskede en nærmere belysning af de punkter i beretningen, der vedrørte orienteringen af Folketinget om 16 sager vedrørende påstået misbrug af løntilskudsordningen. Som nævnt i beretningen havde Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS) i et notat af 26. oktober 2005 til Folketinget afsluttende anført, at det ud fra de redegørelser, som styrelsen havde modtaget, og det begrænsede antal sager, der var rejst,

var styrelsens vurdering, at ”løntilskud generelt administreres efter de gældende regler og procedurer.”

Statsrevisorerne havde i deres bemærkninger til beretningen påtalt, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med den nævnte orientering til Folketinget havde givet Folketinget et alt for positivt indtryk af administrationen af løntilskudsordningen. Statsrevisorerne fandt, at det var en skærpende omstændighed, at AMS ikke havde benyttet lejligheden til at foretage en mere grundig gennemgang af sagerne.

Ministeren erklærede sig i ministerredegørelsen enig i, at ministeriet havde givet et for positivt indtryk af løntilskudsordningen, idet Rigsrevisionens undersøgelse desværre havde vist, at løntilskudsadministrationen ikke var i orden. Ministeren anførte videre, at set i bakspejlet skulle Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke have vurderet, at ”løntilskud generelt administreres efter de gældende regler og procedurer”, men alene holdt sig til at sige, at de pågældende sager ”ikke gav dokumentation for et omfattende og systematisk misbrug af løntilskud”. Ifølge ministerens redegørelse havde ministeriet dog ikke tilbageholdt konkret viden, som burde have været med i orienteringen af Folketinget.

Statsrevisorerne ønsker en belysning af, hvilke oplysninger Beskæftigelsesministeriet havde vedrørende administrationen af løntilskudsordningen forud for orienteringen af Folketinget om løntilskudssagerne, der fandt sted i begyndelsen af november 2004.

2. Rigsrevisionen har på denne baggrund anmodet Beskæftigelsesministeriet om at redegøre for, hvilke orienteringer og oplysninger ministeriets departement fik om administrationen af løntilskudsordningen i 2004, dvs. frem til oversendelsen af Arbejdsmarkedsstyrelsens notat af 26. oktober 2004 om de 16 løntilskudssager til Folketinget. Rigsrevisionen anmodede samtidig ministeriet om at fremsende dokumentation i form af kopier af notater, referater, fremsendelsespapirer etc., dvs. alt materiale, der måtte have betydning for Rigsrevisionens undersøgelse.

Dette notat er udarbejdet på grundlag af Beskæftigelsesministeriets redegørelser og en gennemgang af det rekvirerede materiale fra ministeriet. Ministeriet har oplyst, at der efter ministeriets vurdering er redegjort for alt relevant materiale vedrørende administrationen af løntilskudsordningen i den pågældende periode, som ministeriet havde kendskab til.

3. Notatet har i udkast været forelagt for Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i videst muligt omfang.

II. Rigsrevisionens gennemgang af det modtagne materiale

4. Det samlede materiale vedrører 3 emner.

For det første orienteringer fra AMS til ministeren eller departementet om planlægningen og gennemførelsen af en landsdækkende løntilskudskampagne, som styrelsen og de 14 AF-regioner gennemførte i foråret og sommeren 2004.

For det andet indledende orienteringer fra AMS til departementet om løntilskuds-sager, som var rejst af 2 store fagforbund (og et folketingsmedlem).

For det tredje orienteringer fra AMS til departementet vedrørende styrelsens møder i august og oktober 2004 med Rigsrevisionen om den igangværende undersøgelse af løntilskudsordningen.

Den del af materialet, der specifikt omhandler løntilskudskampagnen i 2004, har ingen selvstændig relevans for min uddybning af forholdene vedrørende administrationen af løntilskudsordningen og orienteringen af Folketinget herom i dette notat, men danner alene baggrund for de sager om påstået misbrug mv. af løntilskudsordningen, som blev rejst af fagbevægelsen. Det er derfor de 2 øvrige emner, Rigsrevisionens gennemgang og vurdering primært har koncentreret sig om.

5. Den følgende fremstilling er en så vidt muligt kronologisk gennemgang af de forhold og orienteringer, der gik forud for ministeriets orientering af Folketinget i begyndelsen af november 2004 om de indkomne sager vedrørende påstået misbrug af løntilskudsordningen. Kronologien er vigtig for forståelsen af, hvornår AMS og ministeriets departement blev bekendt med, at der var problemer med administrationen af løntilskudsordningen i AF-regionerne og med problemernes karakter.

6. I *marts/april 2004* fremsendte AMS en række orienteringer og uddybende notater mv. til ministeren og departementet om planlægningen og iværksættelsen af en landsdækkende løntilskudskampagne, som kom til at løbe i godt 10 uger med start den 19. april 2004. Baggrunden for kampagnen var ønsket om at fremskaffe et større antal private og offentlige løntilskudspladser. Dette lå i tråd med intentionerne i for-

liget ”Flere i arbejde” om at gøre aktiveringsindsatsen så virksomhedsrettet som muligt og dermed forbedre de lediges muligheder for at komme i job igen.

Kampagnens mål var at skaffe ca. 8.700 nye løntilskudspladser, hvilket vil sige op imod 4.000 ekstra løntilskudspladser ud over den normale ”produktion” for perioden. Der blev med henblik herpå fastsat et måltal for hver enkelt AF-region. Opfyldelsen af måltallet for hver enkelt region skulle indgå i måltallet for den pågældende regionschefes resultatløn. Kampagnen blev overordnet styret af AMS i samarbejde med AF-regionscheferne, hvoraf en blev udpeget som projektleder. Der blev nedsat en særlig styregruppe, forankret i regionschefkredsen og med deltagelse fra AMS, som skulle følge indsatsen, varetage koordineringsopgaver, udsende pressemeddelelser og nyhedsbreve mv.

Kernen i kampagnen var virksomhedsbesøg, og specielt i forhold til nye virksomheder, dvs. virksomheder, der ikke tidligere havde haft ansatte med løntilskud, blev der engageret et eksternt phonerfirma til at formidle kontakten med AF, bl.a. med henblik på indgåelse af besøgsaftaler og fastlæggelse af besøgenes indhold. Som led i kampagnen blev der fra AMS’ side lagt stærkt vægt på, at løntilskud var den aktiveringsform, der havde den bedste effekt med hensyn til at bringe de ledige i arbejde, fx væsentligt bedre end den langt dyrere uddannelsesaktivering.

7. Den 18. maj 2004 fremsendte AMS et notat til orientering af ministeren om status for kampagnen efter de første 4 uger. I notatet redegjorde AMS også for en kritik af regeringens løntilskudskampagne, som LO dagen før havde fremsat i sit ugebrev A4. LO’s kritik gik bl.a. på, at AF for at nå sine ambitiøse måltal skulle bøje løntilskudsreglerne og derved kom til at give løntilskud, der ikke burde finde sted, fx til ansættelse af ledige i 1. ledighedsperiode. I artiklen henvistes bl.a. til en intern skrivelse i en AF-region, hvor der bl.a. stod følgende: ”I kampagneugerne er der mulighed for en lempeligere brug af arbejdsmarkedsrådets målgrupper for private løntilskudsansættelser i 1. ledighedsperiode. Vi accepterer derfor ønsker om løntilskudsansættelser for alle ledige dagpengemodtagere i 1. ledighedsperiode.”

I notatet til ministeren anførte AMS endvidere, at LO generelt var kritisk over for løntilskudskampagnen og bl.a. havde taget spørgsmålet om risikoen for fortrængning af allerede ansatte ved brug af løntilskud op i Beskæftigelsesrådet. Styrelsens direktør ville tage kritikken op på det kommende regionschefmøde og indskærpe over for

regionscheferne, ”at kampagnen skal foregå ordentligt og inden for beskæftigelseslovens regler og intentioner.”

8. I de følgende dage fremsendte AMS en række orienteringer til ministeren eller departementet om kritik fremsat i offentligheden af løntilskudskampagnen samt påstande om konkrete misbrug af ordningen. Kritikken var primært fremsat af fagforbundene Dansk Metal og SID. Styrelsen holdt møde med Dansk Metal om 3 konkrete sager og udsendte en pressemeddelelse om, at styrelsen ville undersøge de fremsatte påstande om misbrug.

Af et internt notat til ministeren af *26. maj 2004* i anledning af en konkret sag fremgår det, at AMS’ direktør på regionscheffsmødet den følgende dag ville drøfte sagen med regionscheferne, med henblik på at AF sikrer, at regler og procedurer overholdes både generelt og i forbindelse med løntilskudskampagnen.

9. En anden konkret sag om påstået misbrug af løntilskudsordningen blev rejst over for ministeren af folketingsmedlem Bjarne Laustsen. Efter at AMS havde indhentet oplysninger om sagen i den pågældende AF-region, sendte beskæftigelsesministeren den *2. juni 2004* et brev til Bjarne Laustsen, hvori ministeren oplyste, at AMS sammenfattende havde fundet, at regionens skøn med hensyn til at tilbyde ansættelse med løntilskud i den pågældende sag ikke kunne anfægtes, men at styrelsen ville præcisere over for regionen, at regler og procedurer skulle overholdes for at undgå de misforståelser, der lå til grund for sagen. Ministeren fandt grundlag for kraftigt at understrege, at ansættelse i løntilskudsjob, uanset om det var led i løntilskudskampagnen eller ej, skulle ske inden for de gældende regler, og at misbrug straks skulle stoppes, så der ikke blev skabt unødigt uro om ordningen. AMS havde derfor – på foranledning af den seneste tids mediefokus på løntilskud – opfordret til, at eventuelle sager om misbrug af ordningen blev forelagt styrelsen. AMS ville i øvrigt tage spørgsmålet om løntilskudsansættelser op til drøftelse i Beskæftigelsesrådet.

10. Efter et møde i Beskæftigelsesrådet den *10. juni 2004*, hvor bl.a. løntilskudsordningen og de it-værktøjer mv., der skulle understøtte brugen af ordningen, blev drøftet, fremsendte AMS den *11. juni 2004* et notat til ministeren om sine forslag til initiativer. AMS havde efter aftale med Beskæftigelsesrådet etableret et ”løntilskudsbered-

skab”, der skulle følge op på alle enkeltsager om eventuelle misbrug af ordningen, og styrelsen ville løbende orientere rådet om de enkelte sager, som måtte blive rejst. AMS ville endvidere sikre fokus på de administrative procedurer i AF i forbindelse med godkendelse af virksomheder til løntilskudspladser, ligesom styrelsen ville sikre entydige procedurer i AF i forbindelse med, at ledige blev visiteret til aktivering med løntilskud.

AMS udarbejdede herefter et udkast til brev fra beskæftigelsesministeren til Beskæftigelsesrådet om brugen af løntilskud mv. samt et notat til ministeren om status for de initiativer, styrelsen agtede at tage for at undgå, at løntilskudsordningen kunne misbruges. Brevet til rådet blev afsendt den 2. juli 2004.

11. AMS fremsendte både den 5. juli og den 9. august 2004 notater og materiale til ministeren vedrørende sager om påstået misbrug af løntilskudsordningen, som var rejst af de 2 store fagforbund. Styrelsen fandt ikke, at man – på grund af sagernes karakter og de relativt få sager, der var rejst – kunne tale om et udbredt misbrug af ordningen, men styrelsen ville dog på baggrund af de rejste sager atter indskærpe over for regionerne, at regler og procedurer ved bevilling af løntilskud skulle overholdes.

12. I dagene den 18. og 19. august 2004 havde Rigsrevisionen indledende møder med henholdsvis AMS og Beskæftigelsesministeriets departement om løntilskudsordningen. Baggrunden for møderne var statsrevisorernes ønske om et notat fra rigsrevisor om administrationen af ordningen (for så vidt angik forsikrede ledige).

Den 19. august sendte AMS en orientering til departementet som opfølgning på styrelsens møde med Rigsrevisionen dagen før. Af orienteringen fremgår bl.a., at hverken AF, AMS’ interne revision eller styrelsen selv efterfølgende kontrollerer de oplysninger, som arbejdsgiveren har afgivet i forbindelse med opnåelse af løntilskud. I Beskæftigelsesministeriets redegørelse til Rigsrevisionen her i efteråret 2005 er det i en sammenfatning af denne orientering bl.a. nævnt, ”at der fra Rigsrevisionen må forventes rejst kritik af, at AF ikke kontrollerer, at oplysninger fra arbejdsgiverne er rigtige, og at kontrollen hviler på, at medarbejdere/fagforeninger reagerer, hvis eksempelvis merbeskæftigelseskravet ikke er opfyldt.”

13. I et internt notat af 25. august 2004 til departementschefen i Beskæftigelsesministeriet på baggrund af ovennævnte møder omtales Rigsrevisionens undersøgelse og dennes emnemæssige afgrænsning (AF's indholdsmæssige sagsbehandling og systemets kontrol og tilsyn med løntilskudsordningen). Det pointeres i notatet, at der er tale om forvaltningsrevision og ikke finansiell revision. Endvidere vedlagde styrelsen en række kontrolspørgsmål vedrørende administrationen mv. af ordningen, som var drøftet på møderne med Rigsrevisionen. Spørgsmålene var alle relateret til opfyldelse af kravene til løntilskudsansættelser i lov nr. 419 af 10. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats (med senere ændringer).

14. Den 9. september 2004 sendte AMS en orientering til ministeren om de i alt 15 løntilskudssager, der var rejst over for AMS i den forløbne periode. Det var styrelsens opfattelse, at der i 2 af sagerne var sket brud på reglerne vedrørende bevilling af løntilskud, mens der i 5 andre sager var sket større eller mindre procedurefejl i AF's sagsbehandling. Enkelte sager var endnu under sagsbehandling i styrelsen.

Det var styrelsens samlede vurdering, at der kun var sket enkelte fejl vedrørende anvendelse af løntilskud, og at der således ikke var tale om et omfattende misbrug af løntilskudsordningen og systematiske fejl i AF's sagsbehandling. AMS ville på baggrund af de pågældende sager udarbejde et notat om, hvordan reglerne om løntilskud mv. skulle fortolkes, og notatet skulle være til brug for de regionale arbejdsmarkedsråd og AF-regionerne.

15. På et samråd om langtidsledighed i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg den 20. oktober 2004 lovede ministeren udvalget en redegørelse for de hidtil rejste løntilskudssager. Dette affødte AMS' notat af 26. oktober 2004 til departementet om i alt 16 indkomne sager vedrørende påstået misbrug af løntilskudsordningen. Notatet, der er nærmere omtalt i statsrevisorernes beretning om løntilskudsordningen, jf. pkt. 1 i denne redegørelse, blev forelagt for ministeren den 1. november 2004 og sendt videre til Arbejdsmarkedsudvalget den 3. november 2004. Det var dette notat fra AMS, der mundede ud i konklusionen om, at det på baggrund af de rejste sager mv. var styrelsens vurdering, "at løntilskud generelt administreres efter de gældende regler og procedurer".

16. Som led i sin verserende undersøgelse af løntilskudsordningen holdt Rigsrevisionen et møde med AMS og styrelsens interne revision den *21. oktober 2004*. Mødet, der fandt sted efter Rigsrevisionens revisionsbesøg i 3 udvalgte AF-regioner, drejede sig primært om ministeriets og den interne revisions kontrol og tilsyn med AF's administration af løntilskudsordningen.

Efter mødet sendte AMS den *29. oktober 2004* en foreløbig orientering til departementschefen om Rigsrevisionens undersøgelse med styrelsens foreløbige vurdering af Rigsrevisionens overvejelser.

I orienteringen gennemgik AMS en række af de spørgsmål og problemstillinger, som Rigsrevisionen havde rejst på mødet i lyset af sine hidtidige undersøgelser, herunder revisionsbesøgene i de 3 AF-regioner. AMS anførte bl.a. i sin orientering, at Rigsrevisionen på grundlag af sine foreløbige undersøgelser havde sat spørgsmålstegn ved den kontrol og det tilsyn, som lokalt og centralt foretages i løntilskudssager. AMS pegede i denne forbindelse på, at det ifølge Rigsrevisionen var usikkert, om AMS' kontrol og tilsyn med løntilskudsordningen var tilstrækkelig til at sikre, at ordningen anvendes i overensstemmelse med lovgivningen. AMS peger endelig på, "at der er noget, der kunne tyde på, at Rigsrevisionen ud fra de stikprøvekontroller, der er foretaget, ikke er tilfreds med den administration af løntilskudsordningen, der foregår i AF. Det kan således ikke udelukkes, at Rigsrevisionens kritik vil rette sig mod AF's administration af løntilskudsordningen."

AMS konkluderer i sin orientering til departementschefen, at styrelsen for at imødekomme Rigsrevisionens kritik i løbet af få dage vil komme med oplæg til drøftelse af:

- 1) om der er behov for en anden kontrol og et andet tilsyn med løntilskudsordningen end det eksisterende, og hvordan et sådant i bekræftende fald kunne se ud
- 2) om der forud for Rigsrevisionens offentliggørelse af sit notat (eller beretning) til statsrevisorerne er behov for, at AMS foretager sig noget særligt over for AF-regionerne i forhold til disses administration af løntilskudsordningen.

III. Afsluttende bemærkninger

17. I mit notat til statsrevisorerne i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, af 28. juni 2005 om ministerens redegørelse om beretningen om løntilskudsordningen note-

rede jeg, at ministeren var enig med statsrevisorerne i, at AMS primo november 2004 gav Folketinget et for positivt indtryk af administrationen af løntilskudsordningen, og at AMS burde have foretaget en mere grundig gennemgang af de indbragte sager inden orienteringen af Folketinget. Ministeren anførte dog også i sin redegørelse, at ministeriet ikke havde tilbageholdt konkret viden, som burde have været med i orienteringen af Folketinget.

Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 14. september 2005 om en belysning af, hvilke oplysninger Beskæftigelsesministeriet havde om administrationen af løntilskudsordningen forud for orienteringen af Folketinget i begyndelsen af november 2004.

18. Ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet havde en konkret viden om problemer vedrørende løntilskudsordningen og dennes administration, lægger jeg til grund, at konkret viden er viden om konkrete sager, som var kommet til ministeriets kendskab, eller en mere generel, dokumenteret viden om problemer med AF's og AMS' administration af ordningen.

19. Rigsrevisionens gennemgang af Beskæftigelsesministeriets redegørelser og den fremsendte dokumentation har efter min opfattelse vist, at ministeriet på tidspunktet for orienteringen af Folketinget ikke havde en konkret viden om yderligere sager end de 16, som var omtalt i notatet til Folketinget. Ministeriet havde efter min vurdering heller ikke konkret, dokumenteret viden om, at der var generelle problemer med administrationen af løntilskudsordningen.

Gennemgangen har imidlertid vist, at der i sommeren og efteråret 2004 var flere signaler om, at der kunne være problemer med administrationen af ordningen. Flere af de sager, der var blevet rejst af fagbevægelsen mfl., bl.a. på AMS' egen foranledning, gav anledning til, at AMS i mere end ét tilfælde valgte at indskærpe over for AF-regionerne, at reglerne for bevilling af løntilskud skulle overholdes. Styrelsens direktør foretog selv en sådan indskærpelse over for regionscheferne i maj 2004.

Efter et møde i Beskæftigelsesrådet i juni 2004, hvor løntilskudsordningen blev drøftet, lagde AMS op til ministeren, at styrelsen fremover skulle sikre entydige procedurer i AF's løntilskudsadministration.

Hertil kommer at AMS i et notat af 29. oktober 2004 til departementschefen om et møde med Rigsrevisionen den 21. oktober anførte, at der kunne være problemer med AF's administration af ordningen og med AMS' egen kontrol- og tilsynsfunktion. Styrelsen lagde i notatet op til, at behovet for initiativer for at styrke administrationen af og tilsynet med løntilskudsordningen hurtigt blev drøftet.

20. Sammenfattende er det min opfattelse, at Beskæftigelsesministeriet ikke på tidspunktet for orienteringen af Folketinget den 3. november 2004 havde en konkret viden om yderligere sager end de 16, som var omtalt i notatet, ligesom Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministeriet ikke havde en konkret, dokumenteret viden om problemer med administrationen af og tilsynet med løntilskudsordningen. Ministeriet havde imidlertid på tidspunktet for orienteringen af Folketinget fået flere signaler om mulige problemer med administrationen af løntilskudsordningen. Ministeriets kendskab til disse signaler har bestyrket min vurdering i beretningen om, at Beskæftigelsesministeriet i sin orientering til Folketinget om den generelle administration af løntilskudsordningen ikke burde have anført, at løntilskud generelt blev administreret efter de gældende regler og procedurer.

Som tidligere nævnt har ministeren i sin redegørelse til statsrevisorerne beklaget den omtalte formulering i orienteringen til Folketinget og i øvrigt taget kritikken af løntilskudsadministrationen til sig. Ministeren har taget initiativ til at få rettet op på de kritisable forhold, og jeg vil – som nævnt i mit notat til statsrevisorerne af 28. juni 2005 om ministerens redegørelse – følge op på disse initiativer og orientere statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo