



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om udbetaling af uhævede
feriepenge til efterlønsmodtagere

November
2010

revision

revision

revision

Opfølgning i sagen om beretning om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere (beretning nr. 18/2007)

27. oktober 2010

RN A105/10

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 9. februar 2009 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere, at jeg ville følge udviklingen på en række punkter. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2007, s. 150-151.

Jeg ville konkret følge op på:

- afviklingen af alle sager om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere
- de samlede omkostninger for staten med hjemmel i Akt 83 13/12 2007
- afklaringen af, om de nye sagstyper, som efterfølgende er opstået i relation til spørgsmålet om a-kassernes vejledningspligt, har givet staten yderligere omkostninger
- ministeriets erfaringer med at udarbejde systematiske risikovurderinger af det lovforberedende arbejde.

I. Afvikling af sager om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere

2. Det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne af 9. februar 2009, at a-kasserne ved udgangen af 2008 havde afviklet 98,2 % af de 48.862 sager om uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere. Der var således fortsat 873 uafsluttede sager.

3. Beskæftigelsesministeriet har efter en rundspørge til a-kasserne foretaget af Arbejdsdirektoratet oplyst, at a-kasserne nu har behandlet alle 48.862 sager. Det finder jeg tilfredsstillende.

II. De samlede omkostninger for staten

4. Beskæftigelsesministeriet fik i Akt 83 13/12 2007 bemyndigelse til at yde 100 % tilskud til modregning af feriepenge i efterløn i sager, hvor a-kassen i perioden 1. januar 2004 - 21. marts 2006 i forbindelse med attestation af feriekort ikke af egen drift havde vejledt medlemmet eller havde givet medlemmet forkert eller utilstrækkelig vejledning om muligheden for at få udbetalt feriepenge uden fradrag i efterløn.

Det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne, at Beskæftigelsesministeriet skønnede at kunne overholde bevillingen i Akt 83 på 450-600 mio. kr. i forbindelse med udbetaling af refusion til a-kasserne.

5. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet i alt har udbetalt 542.197.229 kr. inkl. renter i refusion til a-kasserne for de berørte sager.

6. Jeg konstaterer, at statens samlede udbetaling af refusion til a-kasserne har holdt sig inden for bevillingen i Akt 83.

III. Afklaring af, om de nye sagstyper giver staten yderligere omkostninger

7. I beretningen såvel som i notatet til Statsrevisorerne i februar 2009 omtalte jeg nogle nye sagstyper, der var opstået i relation til problemstillingen om a-kassernes vejledningspligt. Jeg tilkendegav, at jeg ville følge op på, om de nye typer af sager ville føre til yderligere omkostninger for staten.

De oprindelige sager og Akt 83

8. Ifølge beretningen om udbetaling af feriepenge til efterlønsmodtagere var ferieloven klart formuleret, ligesom reglerne om fradrag i efterlønnen klart beskrev, hvornår der skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge. Som Rigsrevisionen fremhæver i beretningen, havde det været hensigtsmæssigt, om ministeriet havde sikret, at a-kasserne var opmærksomme på lovgivningens mulighed for at få udbetalt feriepenge uden fradrag i efterlønnen, men det fritager ikke a-kasserne for ansvaret for at holde sig orienteret om og administrere efter de gældende regler.

9. I Akt 83 13/12 2007 gav Finansudvalget Beskæftigelsesministeriet bemyndigelse til at udbetale refusion til a-kasserne for de oprindelige sager.

Akt 83 blev ifølge ministeriet udarbejdet på baggrund af, at Østre Landsret den 31. oktober 2007 afviste Beskæftigelsesministeriets stævning mod Arbejdsmarkedets Ankenævn (nuværende Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, hvilket er den betegnelse, der herefter bruges i notatet) med den begrundelse, at ministeriet hverken havde retlig eller økonomisk interesse i sagen. Landsretten antog dermed implicit, at Beskæftigelsesministeriet ikke skulle betale refusion til a-kasserne. Landsretten vurderede også, at ministeriets eventuelle interesse i at friholde a-kasserne for tab ikke var en retlig forpligtelse, men udtryk for ministeriets ønske om at vise imødekommenhed over for a-kasserne.

10. Ifølge Beskæftigelsesministeriet skal Akt 83 derfor ses som en dispensation fra reglen i bekendtgørelse nr. 587 af 26. juni 2003, hvor der står, at en a-kasses ret til refusion falder væk, *"hvis en a-kasse har begået fejl i sagsbehandlingen, og Arbejdsdirektoratet eller Arbejdsmarkedets Ankenævn som følge heraf træffer afgørelse om, at medlemmet har ret til en ydelse"*. Ifølge Akt 83, pkt. b, kan Arbejdsdirektoratet nemlig efter *"principperne om ret til dispensation fra egne regler dispensere fra hovedreglen og give kassen helt eller delvis ret til refusion"*.

11. Ministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at Akt 83 kun giver ministeriet hjemmel til at udbetale refusion i de 2 oprindelige kategorier af sager:

- Den ene kategori drejer sig om sager, hvor efterlønsmodtagere havde sendt deres feriekort til attestation i a-kassen, men ikke bedt om vejledning.
- Den anden kategori drejer sig om sager, hvor efterlønsmodtagere ved indsendelse af feriekort havde anmodet a-kassen om vejledning, men havde fået forkert eller mangelfuld vejledning. Det fremgår af Akt 83, at a-kasserne kun fik refusion for denne kategori af sager, fordi det var praktisk vanskeligt at skelne de 2 kategorier fra hinanden. Det var nemlig bevismæssigt vanskeligt at afgøre, om efterlønsmodtagerne havde bedt om vejledning i forbindelse med indsendelse af feriekortet.

Baggrunden for de nye sagstyper

12. Beskæftigelsesministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at der efter vedtagelsen af Akt 83 er opstået 3 nye sagstyper, der vedrører a-kassernes vejledningspligt over for efterlønsmodtagere og deres mulighed for at få efterbetalt uhævede feriepenge. De 3 nye sagstyper, der har været behandlet i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, omfatter følgende:

- Sager, hvor a-kasse-medlemmet inden overgangen til efterløn skulle vælge mellem den gamle efterlønsordning og den fleksible efterlønsordning. Sagerne drejer sig om personer, der er overgået til efterløn efter den gamle ordning, hvor alle optjente feriepenge medfører fradrag. Forskellen mellem de 2 ordninger er bl.a., at man på den gamle ordning kan arbejde begrænset uden fradrag i efterlønnen, mens man på den fleksible ordning kan arbejde så meget, man vil, mod timefradrag i efterlønnen. Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har afgjort, at a-kassen i forbindelse med medlemmets valg mellem de 2 ordninger skulle have vejledt medlemmet om muligheden for at undgå fradrag for feriepenge, hvis medlemmet valgte den fleksible efterlønsordning og herefter fik feriekort og undlod at holde ferien i ferieåret.
- Sager, hvor a-kasse-medlemmet afviklede ferie før overgangen til efterløn. Sagerne drejer sig om personer, som inden overgangen til efterløn har holdt ferie i slutningen af et ansættelsesforhold eller mellem slutningen af et ansættelsesforhold og overgangen til efterløn. Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har truffet afgørelse om, at a-kassen, hvis den før medlemmets overgang til efterløn blev opmærksom på, at medlemmet planlagde at holde ferie inden overgangen til efterløn, skulle have vejledt om muligheden for at undlade at holde ferie og i stedet overgå til efterløn med det samme, få et feriekort og herefter undlade at holde ferie i ferieåret.
- Sager, hvor a-kasse-medlemmet i forbindelse med arbejdsophør og overgang til efterløn fik udbetalt alle tilgodehavende feriepenge som engangsbeløb. Sagerne drejer sig om personer, der har fået feriepenge udbetalt efter ferielovens § 30, stk. 1, og har fået et fradrag i efterlønnen for de udbetalte feriepenge. Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har truffet afgørelse om, at a-kasser, som blev opmærksomme på, at et medlem i forbindelse med efterlønsansøgningen oplyste, at vedkommende forventede at få udbetalt feriepenge efter § 30, stk. 1, men før udbetalingen var sket, skulle have vejledt medlemmet om muligheden for at få et feriekort i stedet og herefter undlade at holde ferie i ferieåret.

13. Disse nye sagstyper fremkom altså – ligesom de oprindelige sager – ved, at medlemmer klagede til Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg over den vejledning, de modtog af deres a-kasse. I perioden foråret 2008 - foråret 2010 traf Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg således principiel afgørelse i de 3 typer af sager om, at medlemmer var blevet forkert eller utilstrækkeligt vejledt af deres a-kasse i forbindelse med afvikling af ferie eller udbetaling af feriepenge ved overgang til efterløn.

Afgørelserne medførte, at de medlemmer, som var omfattet af de nye sagstyper, skulle stilles, som om de var blevet vejledt korrekt af deres a-kasse. Dvs. at a-kasserne herefter skulle genbehandle alle de omfattede sager og betale efterlønsfradraget tilbage til de medlemmer, der valgte at blive stillet, som om de henholdsvis:

- var overgået til den fleksible efterlønsordning frem for den gamle ordning
- var overgået til efterløn før ferieafholdelse
- havde undladt at få feriepenge udbetalt som engangsbeløb ved arbejdsophør (ferielovens § 30, stk. 1).

A-kassernes ret til refusion fra staten

14. A-kassernes medlemmer skal altså, ifølge afgørelserne i Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg, også i de nye sagstyper have efterbetalt den efterløn, de måtte være berettiget til. Disse sager behandles stadig løbende af a-kasserne og Arbejdsdirektoratet. Spørgsmålet er nu, hvem der skal dække a-kassernes udbetalinger til medlemmerne i de 3 nye sagstyper. Er det a-kasserne selv, eller skal a-kasserne have dispensation og modtage refusion fra staten, ligesom de fik i de oprindelige sager med Akt 83?

15. Rigsrevisionen har spurgt Beskæftigelsesministeriet, om de 3 nye sagstyper medfører udgifter for staten.

16. Når en a-kasse udbetaler arbejdsløshedsdagpenge eller efterløn til et medlem, tager a-kassen samtidig stilling til, om a-kassen har ret til refusion for udbetalingen. Arbejdsdirektoratet fører tilsyn med udbetalingerne, herunder refusionen. Beskæftigelsesministeriet har i sin redegørelse oplyst, at det er Arbejdsdirektoratet – med Beskæftigelsesministeriet som øverste klageinstans – som i hver enkelt sag afgør, om a-kasserne har ret til refusion for den udbetalte efterløn. Arbejdsdirektoratet har truffet afgørelser inden for alle 3 sagstyper om, at a-kasserne i disse sager ikke er berettiget til refusion for udbetaling til medlemmerne. A-kasserne har derefter klaget over afgørelserne til Beskæftigelsesministeriet, som har tiltrådt Arbejdsdirektoratets afgørelser. Beskæftigelsesministeriet har påpeget, at eventuel dispensation kommer an på en helt konkret vurdering og afgørelse i den enkelte sag. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet ikke forventer, at de nye sager medfører udgifter for statskassen. På det grundlag konkluderer Rigsrevisionen, at sagen om a-kassernes refusion er behandlet og afgjort i det etablerede klagesystem.

17. Rigsrevisionen har også spurgt Beskæftigelsesministeriet om muligheden for, at de 3 nye sagstyper kan omfattes af Akt 83. Til det har Beskæftigelsesministeriet svaret, at Akt 83 kun vedrører den kategori af sager, som svarer til sagen i ministeriets stævning, der blev afvist af Østre Landsret, og den kategori af sager, der af praktiske bevismæssige årsager ikke kunne adskilles herfra. Da de nye sagstyper ikke er sammenlignelige med de 2 kategorier, der er omfattet af Akt 83, mener ministeriet ikke, at Akt 83 indeholder hjemmel til at give refusion for de 3 nye sagstyper.

Ministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at Finansministeriet efter forespørgsel har tilkendegivet, at det ikke anser de 3 nye sagstyper som omfattet af Akt 83.

Kammeradvokaten har efterfølgende vurderet spørgsmålet, og ministeriets svar afspejler Kammeradvokatens juridiske vurdering af sagen.

Ministeriet har desuden sendt en vurdering fra Justitsministeriet, som angiver, at den retlige vurdering, som Beskæftigelsesministeriet har foretaget i spørgsmålet, ikke giver Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

18. Beskæftigelsesministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at de seneste oplysninger fra Arbejdsdirektoratet angiver, at der i alt er udbetalt ca. 13 mio. kr. inkl. renter til personer, som er overgået til den gamle efterlønsordning. Denne sagstype kan ifølge ministeriet omfatte op til 2.500 personer. De 2 andre nye sagstyper, skønner ministeriet, kan omfatte op til 12.000 personer og kan udløse en samlet efterbetaling af efterløn fra a-kasserne til medlemmerne på maks. 150 mio. kr. Beløbet er behæftet med betydelig usikkerhed og bliver ifølge ministeriet formentligt betydeligt mindre.

Folketingets behandling af sagen

19. A-kassernes brancheorganisation, AK-Samvirke, rettede den 1. februar 2010 henvendelse til Folketingets Finansudvalg for at få udvalgets hjælp til i første omgang at få refusion for a-kassernes udgifter i relation til den første af de 3 nye sagstyper, som er nævnt ovenfor. Efterfølgende er diskussionen i udvalget udvidet til at omfatte muligheden for, at staten dækker a-kassernes udgift til alle 3 nye sagstyper.

Beskæftigelsesministeren blev efterfølgende kaldt i samråd med Finansudvalget i flere omgange for at redegøre for, hvorfor Akt 83 13/12 2007 ikke kan dække a-kassernes udgifter i forbindelse med de 3 nye sager. Udvalget har desuden bedt ministeren redegøre for, hvorfor Beskæftigelsesministeriet ikke vil give dispensation og refusion for a-kassernes udgifter, som det var tilfældet med de oprindelige sager.

Sagen behandles fortsat i Finansudvalget.

Sammenfatning

20. Jeg konstaterer, at Østre Landsret i 2007 i forbindelse med de oprindelige sager afviste Beskæftigelsesministeriets stævning mod Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg med den begrundelse, at Beskæftigelsesministeriet ingen juridisk forpligtelse havde til at refundere a-kassernes udgifter i de oprindelige sager, da a-kasserne havde givet deres medlemmer forkert eller mangelfuld vejledning. Landsretten vurderede, at ministeriets eventuelle ønske om at friholde a-kasserne for tab, som det skete med Akt 83, var udtryk for et ønske om at vise imødekommenhed.

21. Jeg konstaterer desuden, at Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg også i de 3 nye sagstyper traf afgørelse om, at a-kasserne havde vejledt medlemmerne forkert eller mangelfuldt. Jeg konstaterer endvidere, at Beskæftigelsesministeriet inden for alle 3 sagstyper har afgjort, at a-kasserne heller ikke har ret til refusion i disse sager, da a-kasserne ikke har vejledt medlemmerne korrekt.

22. Jeg konstaterer endelig, at beskæftigelsesministeren både over for Finansudvalget og Rigsrevisionen har fastholdt, at de 3 nye sagstyper ikke er omfattet af Akt 83, idet de ikke er sammenlignelige med de 2 oprindelige kategorier. Dette er i overensstemmelse med Kammeradvokatens responsum i sagen. Justitsministeriet erklærer sig også enig og angiver, at Beskæftigelsesministeriets vurdering ikke giver Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

23. Da de 3 nye sagstyper er behandlet og afgjort i det etablerede ankesystem, finder jeg ikke, at jeg revisionsmæssigt kan tilføje sagen mere.

IV. Ministeriets erfaringer med risikovurderinger af det lovforberedende arbejde

24. Det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne, at Beskæftigelsesministeriet havde påbegyndt systematiske risikovurderinger af det lovforberedende arbejde med udgangspunkt i Økonomistyrelsens "Vejledning om risikostyring i staten" fra 2007.

25. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at Arbejdsdirektoratet i samarbejde med alle enheder i ministeriet har stået i spidsen for at udarbejde et koncept til brug for fremtidige risikovurderinger af det lovforberedende arbejde. Konceptet lå færdigt medio 2009 og skulle have været testet på direktoratets egne lovforslag i folketingssamlingen 2009/2010. Konceptet for risikovurdering omfatter en skabelon samt en tilhørende vejledning og en liste over eksempler på mulige risikofaktorer.

Beskæftigelsesministeriet gennemgik imidlertid i efteråret 2009 en organisationsændring, hvor dele af direktoratets lovgivningsområde blev overflyttet til Arbejdsmarkedsstyrelsen og den nye Pensionsstyrelse. Den oprindelige test blev derfor ikke gennemført.

26. Konceptet blev i stedet afprøvet i marts 2010 ved risikovurdering af et lovforslag om ændring af arbejdsløshedsforsikringsloven og sygedagpengeloven. Repræsentanter for alle instanser i Beskæftigelsesministeriet deltog i risikovurderingen, som blev evalueret af deltagerne. Evalueringen viste en række styrker ved konceptet, fx at alle aktører i lovforslaget deltager i risikovurderingen, og at samtlige fundne risici drøftes i plenum, så alle synsvinkler kommer frem. Evalueringen konkluderede dog, at en svaghed ved processen var, at risikovurderingen blev brugt for sent i den lovforberedende proces. Det burde være sket tidligere. Ministeriet oplyser, at konceptet efterfølgende har været brugt på lovforslag om lov om fleksydelse og om lov om seniorjob. Herefter skal en arbejdsgruppe evaluere og tilrette konceptet, som efterfølgende forelægges concernledelsen til endelig godkendelse.

27. Jeg finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har udarbejdet og afprøvet et koncept for risikovurdering af ministeriets lovforberedende arbejde. Jeg forventer, at konceptet fremadrettet sikrer en tilfredsstillende risikovurdering af Beskæftigelsesministeriets lovforberedende arbejde.

V. Afslutning

28. Jeg finder det tilfredsstillende, at a-kasserne har afsluttet alle sagerne om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere, og at statens udgifter til refusion til a-kasserne forventes holdt inden for bevillingsrammen i Akt 83 13/12 2007.

29. Desuden finder jeg det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet har udarbejdet et koncept for risikovurdering af det lovforberedende arbejde, som vil blive evalueret af ministeriets koncernledelse inden ibrugtagelsen. Jeg forventer, at konceptet fremover vil forbedre ministeriets lovforberedende arbejde.

30. Jeg konstaterer, at Beskæftigelsesministeriet som endelig ankeinstans ikke forventer, at de 3 nye sagstyper medfører yderligere udgifter for staten.

31. Det havde som fremført i beretningen været hensigtsmæssigt, hvis Beskæftigelsesministeriet havde sikret, at a-kasserne var opmærksomme på konsekvenserne af den ændrede lovgivning, men det er a-kassernes ansvar at holde sig orienteret om og administrere efter de gældende regler.

32. Da de 3 nye sagstyper er behandlet og afgjort i det etablerede ankesystem, finder jeg ikke, at jeg revisionsmæssigt kan tilføje sagen mere.

Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo