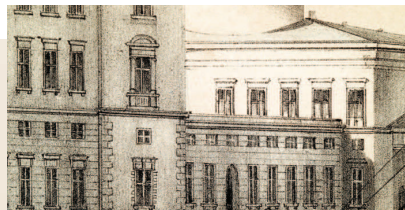


18/2007

STATSREVISORERNE



Beretning om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere



18/2007

Beretning om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2008

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til beskæftigelsesministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske ultimo marts 2009.

Beskæftigelsesministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2007, som afgives i 2009.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Christiansborg
Prins Jørgens Gård 2
1240 København K
Telefon: 33 37 55 00
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Schultz Information
Herstedvang 12
2620 Albertslund
Telefon: 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-300-4

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM UDBETALING AF UHÆVEDE FERIEPENGE TIL EFTERLØNSMODTAGERE

Beskæftigelsesministeriets ændring af ferieloven i 2004 fik den utilsigtede konsekvens, at efterlønsmodtagere fik adgang til dobbeltforsørgelse, dvs. at de på samme tid kunne få udbetalt uhævede feriepenge og modtage efterløn. Ændringen betød, at der ikke – som tidligere – skulle ske fradrag i efterlønnen, når feriepenge blev udbetalt efter ferieårets udløb.

Adgangen til dobbeltforsørgelse blev stoppet i april 2006, da Beskæftigelsesministeriet ændrede reglerne for efterløn.

Den utilsigtede konsekvens af lovændringen har indtil videre kostet staten ca. 420 mio. kr. Det forventes, at de samlede omkostninger vil blive 450-600 mio. kr.

Statsrevisorerne påtaler, at Beskæftigelsesministeriets lovforberedende arbejde med ændring af ferieloven var præget af manglende grundighed og forudseenhed.

Selv om ministeriet var klar over, at lovændringen gav mulighed for dobbeltforsørgelse, antog man, uden at undersøge forholdet nærmere, at muligheden var marginal. Beretningen viser, at en forholdsvis enkel beregning af de økonomiske konsekvenser af adgangen til dobbeltforsørgelse ville have vist, at adfærdsændringer blandt efterlønsmodtagere ville koste mellem 60 og 300 mio. kr. Beskæftigelsesministeriet fejlbedømte også, hvor mange efterlønsmodtagere der ville vælge at få feriepengene udbetalt uden at holde ferie.

Statsrevisorerne,
den 17. september 2008

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen*



Beretning til Statsrevisorerne om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	6
	A. Baggrund	6
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	9
III.	Beskæftigelsesministeriets kendskab til efterlønsmodtagernes mulighed for dobbeltforsørgelse	10
	A. Kendskabet til dobbeltforsørgelsesproblemet.....	10
	B. Årsagen til, at muligheden for dobbeltforsørgelse opstod.....	11
	C. Ministeriets overvejelser under det lovforberedende arbejde	13
IV.	Beskæftigelsesministeriets initiativer til at bringe dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere til ophør.....	16
	A. Ministeriets initiativer.....	16
V.	Ferielovens formål og bogstav	19
	A. Sammenhængen mellem ferielovens formål og bogstav	19
	B. Sammenspillet med reglerne om efterløn	21
VI.	Beskæftigelsesministeriets sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn ved Østre Landsret og det videre forløb	25
	A. Beskæftigelsesministeriets sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn	25
	B. Østre Landsrets begrundelse for at afvise sagen	27
	C. Sagens afslutning	28

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om Beskæftigelsesministeriets ændring af ferieloven i 2004 og lovens konsekvenser for efterlønsmodtagere i relation til udbetaling af uhævede feriepenge. Rigsrevisionens undersøgelse, som danner grundlaget for beretningen, er iværksat på baggrund af en anmodning om et notat fra Statsrevisorerne i december 2007. Rigsrevisionen har af egen drift valgt at afrapportere undersøgelsen i en beretning.

2. I forbindelse med finanslovsaftalen for 2002 indgik regeringen en aftale med Dansk Folkeparti om, at der skulle ske en højere grad af udbetaling af de uhævede feriepenge. I december 2003 behandlede Folketinget Beskæftigelsesministeriets ændringsforslag til ferieloven, og den ændrede ferielov trådte i kraft den 1. januar 2004. Lovændringen medførte, at lønmodtagere i højere grad fik mulighed for at få udbetalt uhævede feriepenge efter ferieårets afslutning.

3. Ændringen af ferieloven medførte også, at efterlønsmodtagere fik mulighed for at få uhævede feriepenge udbetalt samtidig med modtagelse af efterløn. Dvs. at efterlønsmodtagerne med lovændringen havde fået mulighed for dobbeltforsørgelse. Feriepenge betragtes som lønindkomst, og efterlønsmodtagerne fik således med lovændringen mulighed for både at opretholde en lønindkomst i form af feriepenge og samtidig modtage efterløn.

4. I marts 2006 rejste Ældre Sagen kritik af a-kassernes manglende vejledning af efterlønsmodtagerne om muligheden for at undlade at holde ferie og derved efterfølgende undgå fradrag i efterlønnen ved udbetaling af uhævede feriepenge. Mediernes omtale af efterlønsmodtagernes mulighed for dobbeltforsørgelse førte til, at Beskæftigelsesministeriet i slutningen af april 2006 ændrede bekendtgørelsen for efterløn, og herved ophørte muligheden for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere.

5. Efterfølgende modtog Arbejdsmarkedets Ankenævn en række klager fra efterlønsmodtagere, som mente, at a-kassernes vejledning af dem enten havde været utilstrækkelig eller ukorrekt. I september 2006 afgjorde ankenævnet de første 2 sager på området. Ankenævnet afgjorde, at efterlønsmodtagerne i de 2 sager ikke havde modtaget tilstrækkelig vejledning, og at a-kasserne i begge tilfælde skulle have vejledt efterlønsmodtageren om muligheden for at undlade at holde ferie og få feriepengene udbetalt uden fradrag efter ferieårets udløb. Ankenævnets afgørelser betød, at samtlige efterlønsmodtagere, der havde afholdt ferie i perioden 1. januar 2004 - 30. april 2006, skulle have mulighed for med tilbagevirkende kraft at omgøre deres valg og annullere den afholdte ferie for i stedet at få de uhævede feriepenge udbetalt uden fradrag.

6. Beskæftigelsesministeriet var uenig i ankenævnets afgørelse om rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt og lagde herefter sag an ved Østre Landsret mod Arbejdsmarkedets Ankenævn. Østre Landsret afviste den 31. oktober 2007, at sagen kunne føres, da landsretten fandt, at Beskæftigelsesministeriet ikke havde tilstrækkelig økonomisk eller anden retlig interesse i sagen. Ministeriet besluttede i forlængelse heraf at refundere a-kassernes udgifter til samtlige efterlønsmodtagere. Ministeriet søgte derfor i december 2007 i et aktstykke til Finansudvalget om 450-600 mio. kr. til dækning af refusionerne. Sagens økono-

Uhævede feriepenge

Ferie optjenes i et kalenderår og afholdes i det ferieår, der går fra 1. maj efter optjeningsåret til 30. april året efter. De feriepenge, der ikke er blevet udbetalt til lønmodtagerne i løbet af ferieåret og derfor henstår uhævede, når ferieåret slutter, kaldes uhævede feriepenge.

Dobbeltforsørgelse

Begrebet dobbeltforsørgelse anvendes ofte til at betegne følgende situationer:

1. En person får flere ydelser for samme begivenhed.
2. En person får en offentlig ydelse som erstatning for lønindkomst, samtidig med at denne oppebærer anden lønindkomst.

miske omfang skyldes, at Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelser indebar, at de berørte efterlønsmodtagere med tilbagevirkende kraft kunne fortryde afholdt ferie. Da afgørelserne faldt 2½ år efter, lovændringen trådte i kraft, var det et betydeligt antal efterlønsmodtagere, der kunne vælge at fortryde den afholdte ferie.

7. Formålet med Rigsrevisionens besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål har været at give en sammenhængende belysning af sagen fra start til slut. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i nedenstående 4 spørgsmål fra Statsrevisorerne undersøgt forløbet fra sagens begyndelse i 2002 og frem til sagens afslutning i 2008:

- Hvornår og hvordan blev Beskæftigelsesministeriet bekendt med, at ferieloven fra 2004 gav mulighed for, at efterlønsmodtagere ikke skulle modregne feriepenge i efterlønnen?
- Hvilke initiativer satte ministeriet i værk for at bringe denne utilsigtede adgang til dobbeltforsørgelse til ophør?
- Var uklarhed i ferieloven og tilhørende bestemmelser årsag til, at a-kassernes forvaltning blev så forskellig, dvs. at nogle a-kasser ikke vejledte medlemmerne, mens andre vejledte, og nogle a-kasser vejledte forkert? Var der ikke overensstemmelse mellem ferielovens formål og bogstav?
- På hvilken baggrund anlagde Beskæftigelsesministeriet sag ved Østre Landsret mod Arbejdsmarkedets Ankenævn? Hvorfor vurderede Østre Landsret, at ministeriet ikke havde retlig eller økonomisk interesse i at føre sagen?

8. Rigsrevisionen vurderer ikke rigtigheden af Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelse, Østre Landsrets behandling af sagen eller Finansudvalgets tiltrædelse af aktstykket, som gav Beskæftigelsesministeriet midler til at refundere a-kasserne.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriet ikke har håndteret ændringen af ferieloven tilfredsstillende, da ændringen skabte mulighed for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere. Ministeriet burde under forarbejdet til ferieloven have foretaget en grundigere undersøgelse af konsekvenserne af den ændrede ferielov, herunder hvem der ville blive berørt af lovændringen. Da ministeriet var bekendt med, at der med ændringsforslaget blev skabt mulighed for, at efterlønsmodtagere kunne få udbetalt feriepenge uden fradrag i efterlønnen, ville det have været hensigtsmæssigt, om ministeriet havde sikret, at a-kasserne var opmærksomme på dette.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Beskæftigelsesministeriet var under det lovforberedende arbejde klar over, at ændringsforslaget til ferieloven kunne give efterlønsmodtagere mulighed for dobbeltforsørgelse. Ministeriet antog, at dobbeltforsørgelsesproblemet var marginalt, selv om ministeriet ikke havde undersøgt problemets omfang. Ministeriet tog endvidere ikke højde for, at ændringsforslaget til ferieloven skabte et incitament for efterlønsmodtagere til at ændre adfærd for derved at kunne benytte dobbeltforsørgelsesmuligheden.

- Ministeriet var allerede i forbindelse med udarbejdelsen af ændringsforslaget til ferieloven i 2003 klar over, at ændringen af loven kunne give efterlønsmodtagere mulighed for dobbeltforsørgelse.

- Staten modtager en andel af de uhævede feriepenge som kompensation for de offentlige ydelser, som lønmodtagere har modtaget i stedet for at holde ferie. Denne kompensation beregnede ministeriet med udgangspunkt i dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse. Da ministeriet udarbejdede ændringsforslaget til ferieloven, blev der taget udgangspunkt i de samme 3 ydelser. Rigsrevisionen finder, at ministeriet kunne have medtaget efterløn i ændringsforslaget til ferieloven eller have indført en ny fradragsregel i efterlønsbekendtgørelsen og dermed have sikret mod dobbeltforsørgelse, men ministeriet indskrev alene modregning for dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse i ferieloven.
- Ministeriet anså under udarbejdelsen af ændringsforslaget til ferieloven muligheden for dobbeltforsørgelse i forhold til efterlønsmodtagere for et marginalt problem. Dette var baseret på en antagelse og ikke på konkret viden om problemets potentielle omfang. Ministeriet var endvidere ikke opmærksom på, at den ændrede ferielov skabte et incitament for efterlønsmodtagerne til at undlade at holde ferie for i stedet at få uhævede feriepenge udbetalt uden fradrag i efterlønnen efter ferieårets afslutning.
- Ministeriet er enig i, at de potentielle økonomiske konsekvenser ved en adfærd ændring blandt efterlønsmodtagerne burde have været undersøgt. Et overslag kunne have vist, at manglende regler om fradrag i efterlønnen eller modregning i efterlønsmodtagernes feriepenge årligt kunne koste staten et større millionbeløb.

Beskæftigelsesministeriet bragte adgangen til dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere til ophør med en ændring af reglerne for efterløn. Regelændringen trådte i kraft i april 2006.

- Efter ferieloven var trådt i kraft, gennemgik ministeriet i januar 2004 fradragsreglerne for samtlige offentlige ydelser for at vurdere, om der var behov for regelændringer for ydelser, som ikke var medtaget i den ændrede ferielov, heriblandt efterløn. Ministeriet konkluderede, at der ikke var hjemmel til at foretage fradrag i efterløn, og fandt, at der ikke var behov for regelændringer på daværende tidspunkt, da det blev vurderet, at der var tale om et marginalt problem. Hvis efterlønsmodtagernes adfærd generelt ændrede sig, eller bekendtgørelsen om efterløn i øvrigt skulle ændres, kunne spørgsmålet tages op igen.
- Beskæftigelsesministeriet vurderede ud fra sin sædvanlige monitorering af feriepengeområdet, at der ikke var tegn på, at efterlønsmodtagerne ændrede adfærd, efter loven trådte i kraft.
- Ministeriet bragte med virkning fra april 2006 efterlønsmodtageres adgang til dobbeltforsørgelse til ophør med en ændring af bekendtgørelse om efterløn, hvorefter udbetaling af uhævede feriepenge efter ferieårets udløb medfører fradrag i efterlønnen. Ministeriet ændrede bekendtgørelsen på baggrund af en forventning om, at efterlønsmodtagernes adfærd ville ændre sig som følge af mediernes eksponering af muligheden for dobbeltforsørgelse i marts 2006. Ændringen blev dermed gennemført, inden et større antal efterlønsmodtagere i forlængelse af medieeksponeringen kunne ændre adfærd og undlade at holde ferie.

Ferieloven var klart formuleret, og der var overensstemmelse mellem lovens formål og bogstav. Reglerne om fradrag i efterlønnen beskrev klart, hvornår der skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge. Ændringen af ferieloven medførte, at der ikke skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge efter ferieårets udløb. Ministeriet orienterede ikke a-kasserne om den nye situation for efterlønsmodtagere, da ministeriet generelt forudsætter, at a-kasserne er opmærksomme på gældende regler.

- Der var overensstemmelse mellem lovens formål og bogstav, og det fremgik tydeligt, hvem der var omfattet af loven. Med den nye ferielov blev det en del af formålet, at uhævede feriepenge i højere grad skulle kunne udbetales til lønmodtageren. Ferieloven indeholder ikke et generelt krav om sikring mod dobbeltforsørgelse, og derfor var det ikke i strid med lovens formål, at efterlønsmodtagere med lovændringen fik adgang til dobbeltforsørgelse. Samtidig var det dog heller ikke hensigten med lovændringen at skabe mulighed for dobbeltforsørgelse.
- Det fremgik klart af den dagældende bekendtgørelse om efterløn, i hvilke tilfælde der skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge. Selv om henholdsvis ferieloven og reglerne for efterløn isoleret set var klare, har der ikke været tilstrækkeligt fokus i hverken ministeriet eller i a-kasserne på samspillet mellem disse regelsæt, dvs. at ændringerne i et regelsæt fik indflydelse på administrationen af et andet regelsæt. Dette samspil betød, at det i visse situationer blev muligt for efterlønsmodtagere at få feriepenge udbetalt uden samtidigt fradrag i efterlønnen.
- Ministeriet gjorde som udgangspunkt ikke a-kasserne opmærksom på de muligheder, efterlønsmodtagere fik med den nye ferielov, da ministeriet forudsætter, at a-kasserne er opmærksomme på gældende regler, og da ministeriet normalt kun informerer a-kasserne, når der sker ændringer af reglerne vedrørende arbejdsløshedsforsikring, herunder efterløn, hvilket ikke var tilfældet her.
- Ministeriets vurdering af, hvornår a-kasserne skal informeres om regelændringer på ministeriets område, bør som udgangspunkt bero på, om regelændringen får indflydelse på a-kassernes administration af ydelser, der hører under lov om arbejdsløshedsforsikring. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at dette ikke fritager a-kasserne fra at holde sig orienteret om og administrere efter gældende regler.

Beskæftigelsesministeriet anlagde sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn, fordi ministeriet vurderede, at ankenævnets afgørelse var forkert, og at den ville ændre opfattelsen af rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt. Derudover mente ministeriet, at der var risiko for, at afgørelsen kunne skabe præcedens på andre retsområder. Østre Landsret afviste sagen, fordi den fandt, at ministeriet ikke havde retlig interesse i at føre sagen. Landsretten fandt, at ministeriet dels ikke var forpligtet til at friholde a-kasserne for økonomisk tab, dels at sagen ikke havde nogen betydning for ministeriets fremtidige opgavevaretagelse, da reglerne allerede var ændret.

- Beskæftigelsesministeriet besluttede i oktober 2006 at anlægge sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn på grund af ankenævnets afgørelse i en klagesag vedrørende efterløn. Afgørelsen betød, at samtlige efterlønsmodtagere, der havde afholdt ferie i perioden, fra den ændrede ferielov blev vedtaget, til ministeriet ændrede reglerne om efterløn, skulle have ret til med tilbagevirkende kraft at omgøre deres valg om at afholde ferie.

- Ministeriet fandt, at Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelse var forkert, og ministeriet konstaterede, at Ankestyrelsen på et beslægtet område var kommet til et andet resultat. Ministeriet vurderede, at ankenævnets afgørelse ville ændre opfattelsen af rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt, samt at afgørelsen kunne skabe præcedens på andre retsområder. Ministeriet anlagde derfor sag mod ankenævnet med påstand om, at ankenævnet skulle anerkende, at afgørelsen var ugyldig.
- Østre Landsret fandt ikke, at Beskæftigelsesministeriet havde en økonomisk interesse i de truffne afgørelser i Arbejdsmarkedets Ankenævn, som kunne begrunde ministeriets sagsanlæg mod ankenævnet. Det var landsrettens vurdering, at ministeriet ikke var forpligtet til at friholde a-kasserne for tab som følge af ankenævnets afgørelse. Ligeledes vurderede landsretten, at ministeriets eventuelle ønske om at friholde a-kasserne for tab ikke var en retlig forpligtelse, men udtryk for ministeriets ønske om at vise imødekommenhed over for a-kasserne.
- Østre Landsret vurderede, at Beskæftigelsesministeriet ud over ikke at have økonomisk interesse i sagen heller ikke havde nogen anden retlig interesse i sagen mod Arbejdsmarkedets Ankenævn, da ankenævnets afgørelse ikke havde nogen direkte betydning for ministeriets fremtidige opgavevaretagelse, idet lovgivningen allerede var ændret, før sagen kom i landsretten. Landsrettens afgørelse ville derfor ikke få betydning for a-kassernes vejledning om ferielovgivningen fremover. Desuden fandt landsretten ikke, at ministeriets generelle tilsynsforpligtelse over for myndigheder inden for ministeriets ressort, under de foreliggende omstændigheder, kunne begrunde ministeriets retlige interesse for en domstolsprøvelse af spørgsmålet om vejledningspligtens udstrækning.
- I december 2007 tiltrådte Finansudvalget et aktstykke, hvor Beskæftigelsesministeriet anmodede om 450-600 mio. kr. til refusion af a-kassernes udgifter til efterbetaling af efterløn til medlemmer, som vælger at få feriepengene udbetalt uden at holde ferie. Ministeriet har oplyst, at der ved udgangen af juli 2008 er udbetalt ca. 420 mio. kr., heraf morarenter på ca. 90 mio. kr., og at disse tal ikke på nuværende tidspunkt giver grundlag for at ændre skønnet over den totale omkostning for staten. Ministeriet fører tilsyn med a-kassernes behandling af klagesagerne. Ministeriet forventer, at tilbagebetalingerne via a-kasserne til efterlønsmodtagerne er afsluttet i det sene efterår 2008.

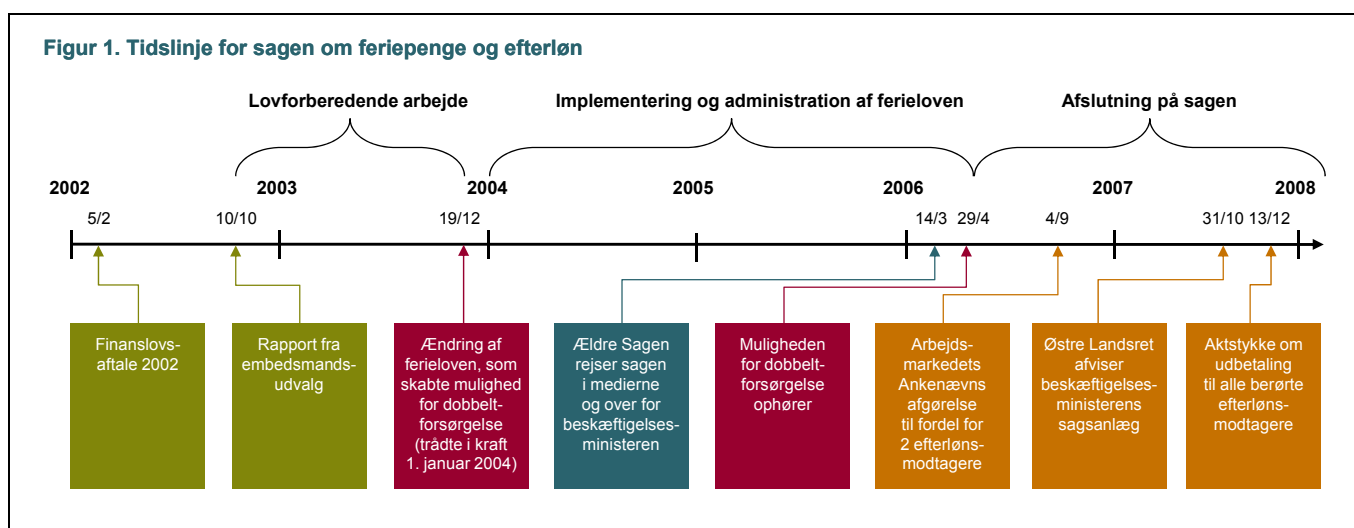
II. Indledning

A. Baggrund

9. Denne beretning handler om ændringen af ferieloven i 2004 og lovens konsekvenser for efterlønsmodtagere i relation til udbetaling af uhævede feriepenge. Rigsrevisionens undersøgelse, som danner grundlaget for beretningen, er iværksat på baggrund af en række spørgsmål fra Statsrevisorerne i december 2007. Spørgsmålene relaterer sig til det lovforberedende arbejde, implementeringen af loven samt afslutningen på sagen.

10. Ændringen i ferieloven betød bl.a., at uhævede feriepenge, som var optjent i et ansættelsesforhold, der var ophørt senest ved ferieårets afslutning, i modsætning til tidligere kunne udbetales efter anmodning. Da efterlønsmodtagere i de fleste tilfælde netop er ophørt i et ansættelsesforhold, når de overgår til efterløn, var denne ændring i ferieloven særlig relevant for efterlønsmodtagere. Ændringen af ferieloven skabte mulighed for, at efterlønsmodtagere pr. 1. januar 2004 kunne blive dobbeltforsørget, dvs. få uhævede feriepenge udbetalt samtidig med modtagelse af efterløn, uden at der skete enten modregning i feriepengene eller fradrag i efterlønnen. Det var Ældre Sagens henvendelser om muligheden for dobbeltforsørgelse, der resulterede i, at sagen fik bevågenhed i medierne og senere i Folketinget.

11. I figur 1 er hovedpunkterne i sagen, som beretningen omhandler, præsenteret kronologisk fra starten af det lovforberedende arbejde til afslutning på sagen i efteråret 2008.



12. I forbindelse med finanslovsaftalen for 2002 indgik regeringen en aftale med Dansk Folkeparti om, at der skulle ske en højere grad af udbetaling af de uhævede feriepenge. Samtidig skulle staten fortsat have den del af de uhævede feriepenge, som kunne henføres til personer, der i stedet for at holde ferie havde modtaget en offentlig overførselsindkomst. På baggrund heraf nedsatte regeringen i foråret 2002 et embedsmandsudvalg, der

analyserede mulighederne for at udbetale uhævede feriepenge. Resultatet af udvalgets arbejde blev afleveret i en rapport i efteråret 2002. I foråret 2003 påbegyndte Beskæftigelsesministeriet arbejdet med at ændre ferieloven. Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget den 19. december 2003. Den ændrede ferielov trådte i kraft den 1. januar 2004, og fra denne dato fik lønmodtagere i højere grad mulighed for at få udbetalt uhævede feriepenge efter ferieårets afslutning.

13. I forbindelse med ændringerne af reglerne om udbetaling af uhævede feriepenge blev det indskrevet i ferielovens § 34 b, at der for lønmodtagere, der havde modtaget arbejdsløshedsdagpenge, ydelse efter lov om børnepasningsorlov eller kontanthjælp i ferieåret, ville ske modregning i de uhævede feriepenge i forhold til antal dage, lønmodtageren havde været på den pågældende ydelse. Det var dog kun for de 3 nævnte ydelser i ferieloven, at der ville ske modregning ved udbetaling af uhævede feriepenge efter ferieårets afslutning. De penge, der skulle modregnes for, forblev i Feriefonden og indgik senere i det beløb, der overføres til staten som kompensation for statens udbetaling af de nævnte ydelser i ferieåret.

14. Efterlønsmodtagere kunne som et resultat af lovændringen få udbetalt uhævede feriepenge efter ferieårets afslutning uden modregning i feriepengene eller fradrag i efterlønnen, fordi efterlønsreglerne ikke blev ændret. Efterlønsmodtagere fik kun et fradrag i efterlønnen, hvis de holdt ferie i ferieåret, men ikke hvis de undlod at holde ferie og fik udbetalt uhævede feriepenge efter ferieårets afslutning. Ændringen i ferieloven havde med andre ord givet efterlønsmodtagerne mulighed for dobbeltforsørgelse.

15. Dobbeltforsørgelse bør ifølge Beskæftigelsesministeriet så vidt muligt undgås, da en række offentlige ydelser bygger på et princip om sikkerhed for forsørgelsesgrundlag ved manglende indtægt for arbejde. Offentlige ydelser skal således i princippet kun træde i stedet for selvforsørgelse, når borgeren ikke har mulighed for at forsørge sig selv. Fx bidrager staten ved arbejdsløshed til at sikre lønmodtageren en vis indkomst, men det er en forudsætning, at lønmodtageren ikke har en lønindkomst.

16. I marts 2006 rejste Ældre Sagen kritik af a-kassernes manglende vejledning af efterlønsmodtagerne om muligheden for at undgå fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge. Sagen fik kraftig bevågenhed i bl.a. Jyllands-Posten. Kort tid efter udstedte ministeriet en ændring af bekendtgørelsen om efterløn, og dermed ophørte muligheden for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere. Med bekendtgørelsesændringen, som trådte i kraft den 29. april 2006, lukkede ministeriet for muligheden for dobbeltforsørgelse ved at tilføje:

- Feriepenge udbetalt efter ferielovens § 34 b, stk. 2 og 3, medfører fradrag i efterlønnen.
- Fradraget sker på det tidspunkt, hvor medlemmet får udbetalt feriepengene.

Ændringen vedrørte optjeningsåret 2005 og senere optjeningsår (dvs. ferieåret 2006/2007 og senere ferieår).

17. I foråret 2006 modtog a-kasserne og Arbejdsdirektoratet en lang række klager i forlængelse af Ældre Sagens kritik. Klagerne kom fra efterlønsmodtagere, der var utilfredse med, at deres a-kasse ikke havde oplyst, at de kunne undgå fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge, hvis de undlod at holde ferie. I første omgang klagede efterlønsmodtagerne til deres a-kasse, der herefter sendte klagen videre til Arbejdsdirektoratet. Antallet af klager voksede støt, og i september 2006 havde Arbejdsdirektoratet modtaget ca. 1.200 klager. I efteråret 2006 blev 15 af disse klagesager vedrørende udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere behandlet af Arbejdsmarkedets Ankenævn. Ved udgangen af 2007 var antallet af klager hos Arbejdsdirektoratet vokset til ca. 8.500.

BOKS 1. ARBEJDSMARKEDETS ANKENÆVN

Arbejdsmarkedets Ankenævn er en uafhængig forvaltningsmyndighed, der bl.a. på arbejdsløshedsforsikringsområdet fungerer som 3. instans for behandling af sager, der tidligere er behandlet og afgjort i Arbejdsdirektoratet og a-kasserne. Ankenævnet består af en række beskikkede medlemmer udpeget af DA, LO og beskæftigelsesministeren. Nævnets sekretariat er placeret under Ankestyrelsen og Velfærdsministeriet. Arbejdsmarkedets Ankenævn er øverste administrative klageinstans, og dets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Afgørelserne kan dog indbringes for domstolene ved civilt søgsmål, eller der kan klages til Folketingets Ombudsmand.

18. I september 2006 afgjorde ankenævnet de første 2 sager på området. Sagerne havde principiel karakter, da de vedrørte de 2 typer af klagesager, der gjorde sig gældende for den samlede gruppe af efterlønsmodtagere. Blandt efterlønsmodtagernes klager var der således forskel på, hvorvidt:

- 1) a-kassen havde vejledt et medlem, som havde anmodet om vejledning, forkert om muligheden for at få udbetalt feriepenge uden fradrag i efterlønnen
- 2) a-kassen ikke af egen drift havde taget initiativ til at vejlede et medlem, som blot havde indsendt sit feriekort til attestation, om muligheden for at få udbetalt feriepenge uden fradrag i efterlønnen.

19. Ministeriet har oplyst, at de skønnede, at 5-10 % af de efterlønsmodtagere, som klagede, var blevet vejledt forkert af deres a-kasse, og 90-95 % af klagesagerne vedrørte efterlønsmodtagere, som ikke var blevet vejledt. For samtlige sager gjaldt dog, at efterlønsmodtagerne allerede havde afholdt deres ferie og var blevet fradraget herfor.

20. Ankenævnet afgjorde, at de 2 efterlønsmodtagere, der repræsenterede de 2 klagetyper, ikke havde modtaget tilstrækkelig vejledning. Ankenævnet vurderede, at a-kasserne i begge tilfælde skulle have vejledt efterlønsmodtageren om muligheden for at undlade at holde ferie og få feriepengene udbetalt uden fradrag efter ferieårets udløb. Afgørelserne betød, at samtlige efterlønsmodtagere, der havde afholdt ferie i perioden 1. januar 2004 - 30. april 2006, skulle stilles ens. Dermed skulle de efterlønsmodtagere, der havde afholdt ferie, have mulighed for med tilbagevirkende kraft at omgøre deres valg og annullere den afholdte ferie for i stedet at få de uhævede feriepenge udbetalt uden fradrag.

21. Beskæftigelsesministeriet var enig i afgørelsen vedrørende klagetype 1, men uenig i afgørelsen om den vidtrækkende vejledningspligt (klagetype 2 – vejledning af egen drift) og lagde herefter sag an ved Østre Landsret mod Arbejdsmarkedets Ankenævn. Østre Landsret afviste den 31. oktober 2007, at sagen kunne føres, da landsretten fandt, at Beskæftigelsesministeriet ikke havde tilstrækkelig økonomisk eller anden retlig interesse i sagen. Ministeriet besluttede i forlængelse heraf at refundere a-kassernes udgifter til samtlige efterlønsmodtagere. Ministeriet søgte derfor i december 2007 i et aktstykke til Finansudvalget om 450-600 mio. kr. til dækning af refusionerne. Ankenævnets afgørelser, der betød, at efterlønsmodtagerne med tilbagevirkende kraft kunne vælge at undlade at holde ferie, har haft afgørende betydning for, at sagen har fået det omfang, som er tilfældet. Statens udgift i sagen har dermed ikke fået det nuværende omfang, fordi efterlønsmodtagerne umiddelbart i forlængelse af ferielovsændringen ændrede adfærd. Derimod skyldes omfanget ankenævnets afgørelse, der faldt 2½ år efter, at lovændringen trådte i kraft. Ministeriet har fremhævet, at Østre Landsrets afvisning af sagen har betydet, at spørgsmålet om rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt ikke blev prøvet ved domstolene, hvilket var ministeriets formål med sagsanlægget.

22. Beskæftigelsesministeren besvarede i løbet af 2006 en lang række spørgsmål stillet af Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg samt af folketingsmedlemmerne (§ 20-spørgsmål). I foråret 2007 blev der ligeledes i Folketingets Finansudvalg stillet spørgsmål vedrørende sagen.

Klagetype 1

Efterlønsmodtagere, der havde henvendt sig til a-kassen vedrørende feriepenge og efterløn og fået oplyst, at der skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af uhævede feriepenge.

Klagetype 2

Efterlønsmodtagere, der fx havde indsendt deres feriekontobevis til attestation hos a-kassen, hvor a-kassen i denne forbindelse ikke af egen drift havde vejledt om muligheden for at undlade at holde ferie, for derefter at få feriepengene udbetalt uden fradrag i efterlønnen.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

23. Det overordnede formål med undersøgelsen er at besvare følgende spørgsmål, som Statsrevisorerne stillede Rigsrevisionen i december 2007:

- Hvornår og hvordan blev Beskæftigelsesministeriet bekendt med, at ferieloven fra 2004 gav mulighed for, at efterlønsmodtagere ikke skulle modregne feriepenge i efterlønnen?
- Hvilke initiativer satte ministeriet i værk for at bringe denne utilsigtede adgang til dobbeltforsørgelse til ophør?
- Var uklarhed i ferieloven og tilhørende bestemmelser årsag til, at a-kassernes forvaltning blev så forskellig, dvs. at nogle a-kasser ikke vejledte medlemmerne, mens andre vejledte, og nogle a-kasser vejledte forkert? Var der ikke overensstemmelse mellem ferielovens formål og bogstav?
- På hvilken baggrund anlagde Beskæftigelsesministeriet sag ved Østre Landsret mod Arbejdsmarkedets Ankenævn? Hvorfor vurderede Østre Landsret, at ministeriet ikke havde retlig eller økonomisk interesse i at føre sagen?

Afgrænsning og metode

24. Undersøgelsen vedrører perioden fra finanslovsaftalen i 2002 til og med sagens afslutning med udbetaling af modregnet efterløn til efterlønsmodtagerne i 2008.

25. Undersøgelsen er tilrettelagt med henblik på at besvare de 4 rejste spørgsmål, som besvares fortløbende i kap. III-VI. Rigsrevisionen vurderer ikke rigtigheden af Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelse og Østre Landsrets behandling af sagen. Desuden vurderer Rigsrevisionen ikke Beskæftigelsesministeriets valg om at lægge sag an mod Arbejdsmarkedets Ankenævn. Endvidere vurderer Rigsrevisionen ikke ministeriets valg om at refundere a-kassernes udgifter som konsekvens af ankenævnets afgørelse. Beskæftigelsesministeriet har i aktstykke nr. 83 af 13. december 2008, som Finansudvalget har tiltrådt, redegjort for baggrunden for at refundere a-kasserne.

26. Rigsrevisionen har i sin undersøgelse anvendt sagsgennemgang, dokumentstudier, brevveksling samt møder med Beskæftigelsesministeriet, Arbejdsdirektoratet og AK-Samvirke, herunder repræsentanter fra Danske Sundhedsorganisationers Arbejdsløshedskasse og Byggefagenes Arbejdsløshedskasse. Derudover har Rigsrevisionen anvendt beskæftigelsesministerens besvarelser af spørgsmål stillet af Folketinget, Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg samt Finansudvalget.

27. I beretningen anvendes betegnelsen dagpenge synonymt med arbejdsløshedsdagpenge, og orlovsydelse anvendes synonymt med ydelse efter lov om børnepasningsorlov.

28. Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Beskæftigelsesministeriets kendskab til efterlønsmodtagernes mulighed for dobbeltforsørgelse

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Beskæftigelsesministeriet var under det lovforberedende arbejde klar over, at ændringsforslaget til ferieloven kunne give efterlønsmodtagere mulighed for dobbeltforsørgelse. Ministeriet antog, at dobbeltforsørgelsesproblemet var marginalt, selv om ministeriet ikke havde undersøgt problemets omfang. Ministeriet tog endvidere ikke højde for, at ændringsforslaget til ferieloven skabte et incitament for efterlønsmodtagere til at ændre adfærd for derved at kunne benytte dobbeltforsørgelsesmuligheden.

29. I dette kapitel besvares Statsrevisorernes første spørgsmål:

Hvornår og hvordan blev Beskæftigelsesministeriet bekendt med, at ferieloven fra 2004 gav mulighed for, at efterlønsmodtagere ikke skulle modregne feriepenge i efterlønnen?

30. Rigsrevisionen har undersøgt, hvornår og hvordan Beskæftigelsesministeriet fik kendskab til dobbeltforsørgelsesproblemet, herunder om ministeriet var bekendt med problemet, da ændringsforslaget til ferieloven blev fremsat i Folketinget i november 2003. Desuden har Rigsrevisionen fundet det relevant at undersøge, hvorfor dobbeltforsørgelsesproblemet i forhold til efterlønsmodtagere opstod, og har derfor gennemgået det lovforberedende arbejde, med henblik på at belyse årsagen til at problemet opstod samt ministeriets overvejelser i denne forbindelse.

A. Kendskabet til dobbeltforsørgelsesproblemet

31. Beskæftigelsesministeriet har i en redegørelse til Rigsrevisionen oplyst, at det hele tiden har stået ministeriet klart, at efterløn udbetalt i ferieåret ikke skulle modregnes i feriepenge, som blev udbetalt efter ferieårets udløb. Da der i ministeriets ændringsforslag til ferieloven kun nævnes modregning for arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse, lå det implicit heri, at der ikke ved udbetaling af uhævede feriepenge skulle modregnes for efterløn eller andre offentlige ydelser. Ministeriet var således under det lovforberedende arbejde i 2003 bekendt med, at det ændringsforslag til ferieloven, som ministeriet udarbejdede, kunne give efterlønsmodtagere mulighed for at opnå dobbeltforsørgelse. Ministeriet var derfor også bekendt med muligheden ved fremsættelsen af ændringsforslaget til ferieloven i Folketinget. Der var således ikke en enkeltstående begivenhed, der gjorde ministeriet opmærksom på, at efterlønsmodtagere ikke skulle modregnes i efterlønnen ved udbetaling af uhævede feriepenge.

Vurdering

32. Ministeriet var allerede i forbindelse med udarbejdelsen af ændringsforslaget til ferieloven i 2003 klar over, at ændringen af loven kunne give efterlønsmodtagere mulighed for dobbeltforsørgelse.

B. Årsagen til, at muligheden for dobbeltforsørgelse opstod

33. Efter ministeriets opfattelse var der 2 årsager til, at muligheden for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagerne blev skabt. Den første årsag var, at ministeriet i ændringsforslaget til ferieloven anvendte samme systematik, som tidligere havde været anvendt i ferieloven til at beregne statens kompensation for offentlige ydelser, som personer har modtaget i stedet for at holde ferie. Den anden årsag var den løsningsmodel, som ministeriet valgte i forbindelse med udarbejdelsen af ændringsforslaget til at sikre mod dobbeltforsørgelse. De 2 årsager beskrives nærmere nedenfor.

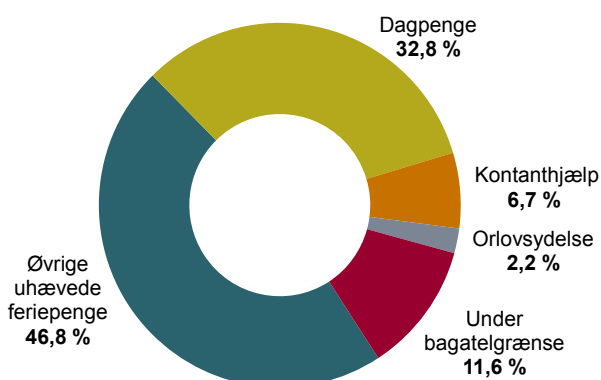
Første årsag – overtagelse af tidligere systematik

34. Staten modtager en andel af de uhævede feriepenge som kompensation for de offentlige ydelser, som lønmodtagere har modtaget i stedet for at holde ferie (jf. ferielovens §§ 36 og 42). Ministeriet havde ved beregningen af statens andel af de uhævede feriepenge gennem en årrække fokuseret på 3 ydelser. De 3 ydelser var dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse.

35. Som udgangspunkt for fastsættelsen af statens kompensation for offentlige ydelser, som personer har modtaget i stedet for at holde ferie, beregnede ministeriet med udgangspunkt i stikprøveundersøgelser i 1996, 1999 og 2003, hvor stor en andel af de uhævede feriepenge der kunne henføres til dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse. De uhævede feriepenge, der ikke kunne henføres til de 3 ydelser, blev ikke specificeret i undersøgelserne.

36. Stikprøveundersøgelsen fra foråret 2003, som blev foretaget uafhængigt af det lovforberedende arbejde, omfattede ca. 41 % af samtlige uhævede feriepenge overført til Arbejdsmarkedets Feriefond eller private feriefonde. I undersøgelsen kunne 41,6 % af de uhævede feriepenge for ferieåret 2001/2002 henføres til dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse. Resultatet af stikprøveundersøgelsen er vist i figur 2, hvor fordelingen af uhævede feriepenge er præsenteret.

Figur 2. Fordeling af uhævede feriepenge (ferieåret 2001/2002)



Kilde: Rigsrevisionens egne beregninger på baggrund af en stikprøve beskrevet i "Notat om uhævede feriepenge", Arbejdsdirektoratet, april 2003.

Note: Bagatelgrænse: Personer med feriegodtgørelse op til 1.000 kr. eller op til 3 feriedage til gode kan få udbetalt disse uden at holde ferien, hvilket gælder, uanset om de samtidig modtog offentlige ydelser eller ej.

37. Af figur 2 fremgår det, at 32,8 % af de uhævede feriepenge kunne forbindes til dagpengebetalinger, 6,7 % kunne forbindes til kontanthjælpsudbetalinger, og 2,2 % kunne forbindes til udbetaling af orlovsydelse. Derudover udgjorde uhævede feriepenge under bagatelgrænse 11,6 % og øvrige uhævede feriepenge 46,8 % af de uhævede feriepenge. Bagatelgrænsen var på op til 1.000 kr. eller op til 3 feriedage, og de uhævede feriepenge kunne udbetales, selv om en person havde modtaget offentlige ydelser i ferieåret, hvis personen havde søgt om det. De øvrige uhævede feriepenge omfattede dels feriepenge over 1.000 kr. optjent af personer, som ikke havde modtaget offentlige ydelser, men som alligevel ikke havde hævet feriepengene, og dels kunne de henføres til modtagere af efterløn, aktiveringsydelse, uddannelsesgodtgørelse, uddannelsesorlovsydelse, feriedagpenge, overgangsydelse, fleksydelse, delpension, ledighedsydelse, syge-/barselsdagpenge og revalideringsydelse. Det er uvist, hvor store andele de forskellige ydelser udgjorde af de 46,8 % øvrige uhævede feriepenge. Det kan i dag ikke efterprøves, da data i henhold til regler for håndtering af personfølsomme oplysninger er destrueret.

38. Rigsrevisionen finder ikke, at det var givet, at valget af, hvilke ydelser der skulle modregnes for i ferieloven, skulle følge systematikken fra udregningen af statens kompensation for offentlige ydelser, som lønmodtagere havde modtaget i stedet for at holde ferie. Ministeriets fokus på de 3 nævnte ydelser, der indgik i beregningen af statens kompensation, gjorde, at ministeriet kun medtog disse 3 ydelser i ferieloven.

Anden årsag – valg af løsningsmodel

39. Beskæftigelsesministeriet har oplyst Rigsrevisionen om, at den anden årsag til, at muligheden for dobbeltforsørgelse opstod, var den løsningsmodel, som ministeriet valgte under udarbejdelsen af ændringsforslaget til ferieloven.

40. Ministeriet arbejdede under udarbejdelsen af ændringsforslaget med 2 løsningsmodeller, som kunne sikre mod dobbeltforsørgelse ved udbetaling af uhævede feriepenge. Den ene model blev kaldt modregningsmodellen, og den anden model fradragsmodellen. I modregningsmodellen skulle der ved udbetaling af uhævede feriepenge modregnes for det antal dage, som en person havde været på offentlige ydelser i ferieåret. I fradragsmodellen skulle der foretages et fradrag i den offentlige ydelse modtaget på det tidspunkt, hvor udbetalingen af uhævede feriepenge finder sted. Dvs. at der i modregningsmodellen modregnes i de uhævede feriepenge, og i fradragsmodellen fradrages der i den offentlige ydelse.

41. Ud over denne forskel på de 2 modeller var der også en anden væsentlig forskel. Modregningsmodellen var baseret på ferieåret, så personer, der valgte at modtage offentlige ydelser frem for at holde ferie i løbet af ferieåret, kunne modregnes for disse ydelser, hvis de ønskede uhævede feriepenge udbetalt efter ferieårets afslutning. I fradragsmodellen skulle der kun fradrages i offentlige ydelser, hvis en person modtog en offentlig ydelse på det tidspunkt, hvor de uhævede feriepenge blev udbetalt. Fradragsmodellen var således ikke koblet til, hvorvidt personen modtog offentlige ydelser i ferieåret, men derimod om personen modtog offentlige ydelser på udbetalingstidspunktet.

42. Ministeriets drøftelser under det lovforberedende arbejde tog primært udgangspunkt i administrative og tidsmæssige overvejelser. Hvorvidt modregningsmodellen eller fradragsmodellen var bedst til at sikre mod dobbeltforsørgelse af visse ydelsesgrupper frem for andre, indgik ikke i overvejelserne. Gennemgående blev der taget udgangspunkt i de 3 nævnte ydelser (dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse) i drøftelserne af begge løsningsmodeller.

43. Ministeriet kunne i forbindelse med ændringen af ferieloven have valgt at indføre en ny fradragsregel i efterlønsbekendtgørelsen. En fradragsregel, der medførte, at der skulle fradrages i efterlønnen ved udbetaling af uhævede feriepenge, på samme måde som der allerede var en fradragsregel ved udbetaling af feriepenge i ferieåret. Ministeriet valgte dog modregningsmodellen og indskrev i lovforslaget, at der skulle ske modregning for dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse modtaget i ferieåret.

44. Ministeriet har oplyst, at det ikke juridisk ville have været noget problem at tilføje efterløn i ændringsforslaget til ferieloven på samme måde som dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse. Derved kunne der også med valget af modregning som løsningsmodel have været sikret mod dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere. Men da ministeriets fokus var på den hidtidige systematik i beregningen af statens kompensation, blev der set bort fra efterløn.

45. Eftersom efterløn kunne have været medtaget i begge modeller, finder Rigsrevisionen, at det var ministeriets valg af, hvilke ydelser der skulle indgå i løsningsmodellerne, og ikke selve modelvalget, der var afgørende for, at muligheden for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere opstod.

Vurdering

46. Staten modtager en andel af de uhævede feriepenge som kompensation for de offentlige ydelser, som lønmodtagere har modtaget i stedet for at holde ferie. Denne kompensation beregnede ministeriet med udgangspunkt i dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse. Da ministeriet udarbejdede ændringsforslaget til ferieloven, blev der taget udgangspunkt i de samme 3 ydelser. Rigsrevisionen finder, at ministeriet kunne have medtaget efterløn i ændringsforslaget til ferieloven eller have indført en ny fradragsregel i efterlønsbekendtgørelsen og dermed have sikret mod dobbeltforsørgelse, men ministeriet indskrev alene modregning for dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse i ferieloven.

C. Ministeriets overvejelser under det lovforberevende arbejde

Ministeriets vurdering af problemets omfang

47. Ministeriet forventede, at kun meget få efterlønsmodtagere ville benytte sig af dobbeltforsørgelsesmuligheden, som ændringen af ferieloven åbnede op for. Det var en antagelse, der ikke var baseret på konkret viden om efterlønsmodtagernes adfærd før ændringen af ferieloven eller en vurdering af det potentielle omfang, som dobbeltforsørgelsen af efterlønsmodtagerne kunne få.

48. Beskæftigelsesministeriet har på et møde med Rigsrevisionen oplyst, at dobbeltforsørgelse i særlige tilfælde accepteres, hvis det ud fra en administrativ betragtning er det mest hensigtsmæssige. Det kan fx være, hvis det vil være nødvendigt med komplicerede regelsæt for at undgå dobbeltforsørgelse, eller hvis der er tale om meget få personer eller meget små beløb (under 1-2 mio. kr. om året). I disse tilfælde vil det ofte koste flere resurser at hindre dobbeltforsørgelse end de resurser, der spares ved at lovgive mod dobbeltforsørgelsen. Såfremt omkostningerne for staten ved at give mulighed for dobbeltforsørgelse overstiger omkring 1-2 mio. kr. om året, vil ministeriet typisk skrive dette under de økonomiske konsekvenser i bemærkningerne til et lovforslag. I ændringsforslaget til ferieloven var der ikke under de økonomiske konsekvenser anført merudgifter til efterløn i forbindelse med dobbeltforsørgelse, hvilket understreger, at ministeriet betragtede dobbeltforsørgelsesmuligheden for efterlønsmodtagere som et marginalt problem.

Ændret incitament for efterlønsmodtagere

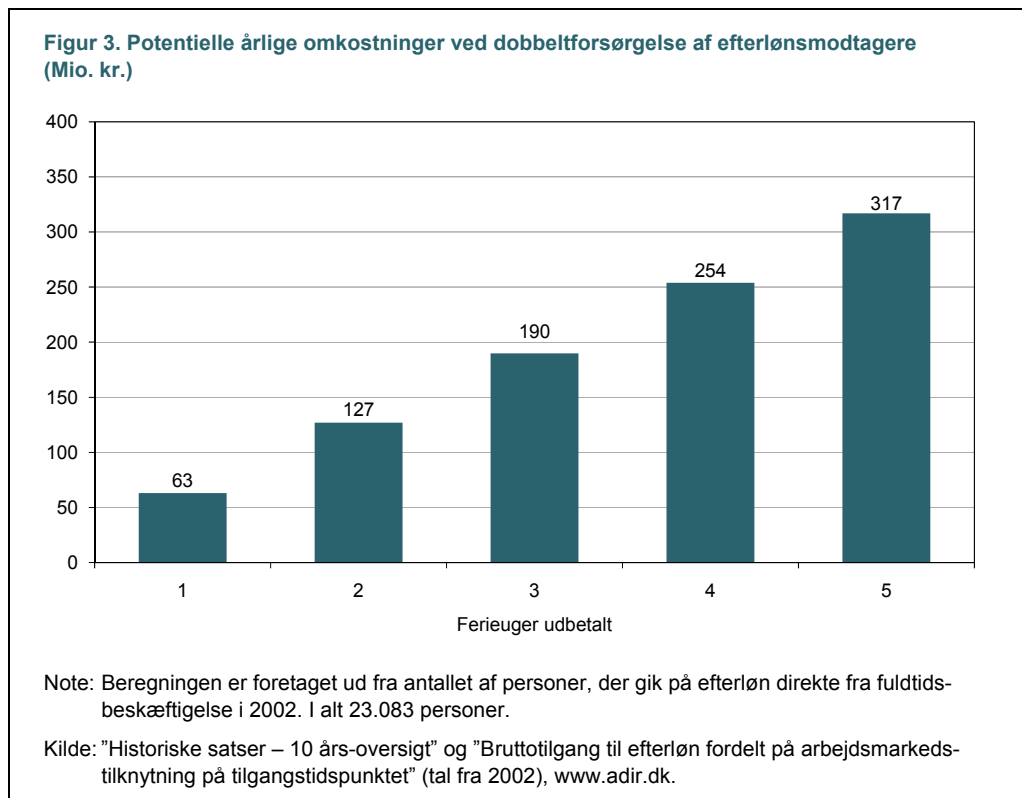
49. Da ministeriet antog, at efterlønsmodtagernes dobbeltforsørgelsesmulighed var et marginalt problem, blev der ikke taget højde for den adfærdændring blandt efterlønsmodtagerne, som ændringen af ferieloven kunne medføre. Lovændringen betød, at feriepenge, der var optjent i et ansættelsesforhold, som var ophørt senest ved udløbet af ferieåret, kunne udbetales efter ferieårets afslutning. Da efterlønsmodtagere netop ofte er ophørt i et ansættelsesforhold ved overgangen til efterløn, var denne ændring i ferieloven særlig interessant for efterlønsmodtagere. Med den nye ferielov kunne efterlønsmodtagerne få uhævede feriepenge udbetalt uden fradrag i efterlønnen, hvis de ventede med at få feriepengene udbetalt, til ferieåret var slut. Det skabte et incitament for efterlønsmodtagerne til ikke at holde ferie. For den enkelte efterlønsmodtager kunne det dreje sig om et sted mellem ca. 3.000 kr. og ca. 14.000 kr. Incitamentet for efterlønsmodtagere til at ændre adfærd forstærkes yderligere af, at efterlønsmodtagere er på tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og ofte ikke arbejder eller kun arbejder i begrænset omfang. Det kan derfor anføres, at efterlønsmodta-

gere ikke har det samme behov for at holde ferie som fx lønmodtagere i fuldtidsbeskæftigelse, og at de i perioden inden overgangen til efterløn ville undlade at afholde ferie for efterfølgende at få feriepengene udbetalt uden modregning. Dette forudsætter nødvendigvis, at det ville være muligt at undlade at afholde ferien, og arbejdsgiveren ville være indforstået hermed.

50. Det ændrede incitament kunne særligt få betydning for personer, som gik på efterløn direkte fra beskæftigelse. Dvs. dem, der med sikkerhed havde optjent feriepenge. Fra 2000 til 2002 gik der årligt ca. 16.000-23.000 personer på efterløn fra fuldtidsbeskæftigelse. De tal var tilgængelige for ministeriet under det lovforberedende arbejde og kunne have været anvendt til et overslag over de potentielle omkostninger ved at give efterlønsmodtagerne mulighed for at undgå fradrag i efterlønnen eller modregning i feriepengene ved udbetaling af uhævede feriepenge. Overslaget kunne have gjort det klart for ministeriet, hvorvidt der var tale om et potentielt marginalt problem eller større problem, og derved have kvalificeret ministeriets beslutningsgrundlag i forbindelse med udarbejdelsen af ændringsforslaget til ferieloven.

51. For at illustrere, hvad et overslag kunne have vist, har Rigsrevisionen udarbejdet et overslag over de potentielle årlige omkostninger for staten ved at åbne op for muligheden for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere. Overslaget tager udgangspunkt i de tal, der var tilgængelige for ministeriet under det lovforberedende arbejde, dvs. tal for 2002.

52. I 2002 gik 23.083 personer på efterløn direkte fra fuldtidsbeskæftigelse, og den laveste fuldtidssats for efterlønsmodtagere udgjorde 550 kr. pr. dag i 2002. Figur 3 illustrerer sammenhængen mellem antal ferieuger udbetalt og anslåede potentielle årlige omkostning for staten, hvis efterlønsmodtagere, der gik på efterløn direkte fra fuldtidsbeskæftigelse, gennemsnitligt valgte at få udbetalt 1-5 ferieuger efter ferieårets afslutning.



53. Som det fremgår af figur 3, ville et overslag give et beløb på over 300 mio. kr. årligt, hvis efterlønsmodtagere, som kom direkte fra fuldtidsbeskæftigelse, gennemsnitligt fik 5 ferieuger udbetalt efter ferieårets afslutning. Dvs. et for staten værste scenarie, hvor alle nye

efterlønsmodtagere, der kom fra fuldtidsbeskæftigelse, havde gemt deres 5 ferieuger og valgte at få dem udbetalt som uhævede feriepenge. Valgte alle de nye efterlønsmodtagere gennemsnitligt kun at få 1 ferieuge udbetalt som uhævede feriepenge, ville det årligt beløbe sig til over 60 mio. kr. Det reelle tal ville dog formentlig være mellem 60 og 300 mio. kr., da ikke alle efterlønsmodtagere kunne forventes at have alle 5 ferieuger tilbage, når de gik på efterløn, bl.a. på grund af tidspunktet for overgang til efterløn eller ønsket om at optjene skattefri præmie. Denne overslagsberegning tager udelukkende udgangspunkt i den ferie, som efterlønsmodtageren har optjent i ferieåret forinden og står til at afholde. Hertil kunne også tilføjes de eventuelle feriedage, der er optjent i det år, hvor efterlønsmodtageren overgår til efterløn.

54. Overslagsberegningen viser, at selv en mindre adfærdsændring blandt efterlønsmodtagerne kunne koste staten et større millionbeløb i kraft af manglende fradrag i efterlønnen eller modregning i feriepengene, hvis efterlønsmodtagerne udnyttede dobbeltforsørgelsesmuligheden.

Vurdering

55. Ministeriet anså under udarbejdelsen af ændringsforslaget til ferieloven muligheden for dobbeltforsørgelse i forhold til efterlønsmodtagere for et marginalt problem. Dette var baseret på en antagelse og ikke på konkret viden om problemets potentielle omfang. Ministeriet var endvidere ikke opmærksom på, at den ændrede ferielov skabte et incitament for efterlønsmodtagerne til at undlade at holde ferie for i stedet at få uhævede feriepenge udbetalt uden fradrag i efterlønnen efter ferieårets afslutning.

56. Ministeriet er enig i, at de potentielle økonomiske konsekvenser ved en adfærdsændring blandt efterlønsmodtagerne burde have været undersøgt. Et overslag kunne have vist, at manglende regler om fradrag i efterlønnen eller modregning i efterlønsmodtagernes feriepenge årligt kunne koste staten et større millionbeløb.

IV. Beskæftigelsesministeriets initiativer til at bringe dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere til ophør

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Beskæftigelsesministeriet bragte adgangen til dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere til ophør med en ændring af reglerne for efterløn. Regelændringen trådte i kraft i april 2006.

57. I dette kapitel besvares Statsrevisorernes andet spørgsmål:

Hvilke initiativer satte ministeriet i værk for at bringe denne utilsigtede adgang til dobbeltforsørgelse til ophør?

58. Ministeriet lukkede for dobbeltforsørgelsesmuligheden med en ændring af reglerne for efterløn. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet igangsatte andre initiativer frem til ændringen af reglerne for efterløn, samt hvornår og hvordan Beskæftigelsesministeriet ændrede reglerne for efterlønsmodtagernes udbetaling af feriepenge.

A. Ministeriets initiativer

Ministeriets gennemgang af fradragsregler for samtlige offentlige ydelser

59. Arbejdsdirektoratet påbegyndte efter fremsættelsen af ændringsforslaget til ferieloven i Folketinget i december 2003 en gennemgang af samtlige offentlige ydelser og tilhørende regelsæt i forhold til fradragsregler ved udbetaling af uhævede feriepenge. Regelsættene for de enkelte offentlige ydelser blev gennemgået med henblik på at klargøre, hvilke offentlige ydelser der henholdsvis var og ikke var lovhjemmel til fradrag ved udbetaling af uhævede feriepenge. Direktoratets analyser af samtlige ydelser identificerede korrekt, at der ikke var hjemmel til fradrag i efterlønnen ved udbetaling af uhævede feriepenge efter gældende regler, ligesom der heller ikke var hjemmel til fradrag i visse andre ydelser (overgangsydelse, fleksydelse, delpension, ledighedsydelse og syge-/ barseldagpenge). Der blev i gennemgangen ikke foretaget beregninger af de potentielle økonomiske konsekvenser ved ikke at ændre i reglerne for de enkelte ydelser.

60. Direktoratets gennemgang blev præsenteret i et notat, som i slutningen af januar 2004 blev forelagt Beskæftigelsesministeriets departement. I notatet indstillede direktoratet, at der ikke skulle fastsættes regler om fradrag mv. i overførselsindkomsterne for udbetalinger efter de nye regler på daværende tidspunkt. Direktoratet fandt, at den allerede valgte modregningsmodel i ferieloven sikrede mod dobbeltforsørgelse. Dog fremgår det af en fodnote, at det kunne anføres, at der kun var taget stilling til de i loven nævnte 3 ydelser og ikke til andre ydelser i øvrigt. Direktoratet indstillede desuden, at spørgsmålet kunne tages op igen, hvis reglerne fik utilsigtet brug, og adfærden på området blev ændret. Departementet fulgte direktoratets indstilling.

61. Beskæftigelsesministeriet forholdt sig til problemstillingen om dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere ved gennemgangen af fradragsreglerne for samtlige offentlige ydelser og i direktoratets indstilling til departementet i januar 2004. Problemstillingen blev ikke genovervejet, før sagen blev eksponeret i medierne i marts 2006.

62. Ministeriet har oplyst, at dette skal ses i lyset af, at det såvel ved det lovforberedende arbejde som ved indstillingen til departementet i januar 2004 blev vurderet, at problemet med dobbeltforsørgelse hos efterlønsmodtagere og andre ydelsesmodtagere var marginalt. Spørgsmålet om dobbeltforsørgelse ville blive taget op igen, hvis det senere blev skønnet, at reglerne fik utilsigtet brug, fx hvis adfærden generelt blev ændret med den virkning, at der blev flere uhævede feriepenge ved ferieårets afslutning, fordi lønmodtagerne hellere ville have beløbet udbetalt end at holde ferie. Ifølge Arbejdsdirektoratet betød denne tilkendegivelse, at direktoratet monitorerede området på samme måde, som de normalt monitorerer områder, hvor der ikke gør sig noget særligt gældende.

63. Arbejdsdirektoratets normale opfølgning bestod bl.a. i at følge de 4 indikatorer, der var til rådighed, som direktoratet sædvanligvis fulgte. Disse vedrørte:

- antal borgerhenvendelser
- antal henvendelser fra a-kasser
- antal ansøgninger om udbetaling af uhævede feriepenge
- udviklingen i uhævede feriepenge.

64. Direktoratet vurderede i perioden, fra loven trådte i kraft, til muligheden for dobbeltforsørgelse blev lukket, på baggrund af udviklingen i de 4 indikatorer, at der ikke var tegn på, at efterlønsmodtagernes adfærd ændrede sig. Antal borgerhenvendelser, antal ansøgninger om udbetaling af uhævede feriepenge og udviklingen i uhævede feriepenge blev ikke opgjort på de enkelte ydelseskategorier som fx efterløn.

Ændring af reglerne for efterløn

65. I marts 2006 rejste Ældre Sagen kritik af a-kassernes manglende information om efterlønsmodtageres muligheder for at få udbetalt feriepenge uden fradrag i efterlønnen. Sagen fik i vid udstrækning pressens bevågenhed. Arbejdsdirektoratet valgte derfor den 20. og 21. marts 2006 at udsende henholdsvis et nyhedsbrev og en rundskrivelse til a-kasserne. Heri blev de aktuelle ferieregler gennemgået, og det fremgik, at det var muligt for efterlønsmodtagere at undlade at holde ferie og få udbetalt feriepenge uden fradrag i efterlønnen samt at annullere planlagt ferie. Samtidig indstillede Arbejdsdirektoratet til ministeren, at reglerne for efterløn blev ændret, så der fremover skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af uhævede feriepenge.

66. Den 19. april 2006 udstedte Beskæftigelsesministeriet en ny bekendtgørelse om efterløn med hjemmel i lovbekendtgørelse nr. 708 af 13. august 2003 om arbejdsløshedsforsikring mv. Ministeriet kunne også have udarbejdet et ændringsforslag til ferieloven efter samme model, som blev benyttet for dagpenge, kontanthjælp og orlovsydelse. Ændringen af bekendtgørelsen var imidlertid hurtigere og mindre administrativt krævende, end en ændring af loven ville have været. Bekendtgørelsen var gældende fra den 29. april 2006, hvorefter der skulle foretages fradrag i efterlønnen ved udbetaling af uhævede feriepenge på det tidspunkt, hvor efterlønsmodtageren får udbetalt feriepenge. Af bekendtgørelsen fremgår det, at ændringen vedrører optjeningsåret 2005 og senere, hvilket vil sige ferieåret 2006/2007 og efterfølgende ferieår. Herved blev der lukket for den mulighed, som siden 1. januar 2004 havde medført, at efterlønsmodtagere fik adgang til dobbeltforsørgelse.

67. Ministeriet har oplyst, at reglerne blev ændret som følge af, at sagen blev eksponeret i medierne. I ministeriet var der en forventning om, at efterlønsmodtagere efter medieeksponeringen ville udnytte muligheden for at få udbetalt uhævede feriepenge og dermed opnå dobbeltforsørgelse. Med en hurtig ændring af bekendtgørelsen for efterløn forsøgte ministe-

riet at begrænse sagens omfang, inden medieeksponeringen kunne nå at bidrage til en generel adfærdsændring blandt efterlønsmodtagerne.

68. At sagen har fået det økonomiske omfang, den reelt har fået, skyldes, at Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelser indebærer, at de berørte efterlønsmodtagere med tilbagevirkende kraft kunne fortryde afholdt ferie. Sagens økonomiske omfang er derfor ikke begrundet i, at efterlønsmodtagerne ændrede adfærd efter ferielovsændringen. Omfanget skyldes, at der var et betydeligt antal efterlønsmodtagere, der kunne vælge at fortryde den afholdte ferie på baggrund af ankenævnets afgørelse, da afgørelserne først faldt 2½ år efter, lovændringen trådte i kraft.

Vurdering

69. Efter ferieloven var trådt i kraft, gennemgik ministeriet i januar 2004 fradragsreglerne for samtlige offentlige ydelser for at vurdere, om der var behov for regelændringer for ydelser, som ikke var medtaget i den ændrede ferielov, heriblandt efterløn. Ministeriet konkluderede, at der ikke var hjemmel til at foretage fradrag i efterløn, og fandt, at der ikke var behov for regelændringer på daværende tidspunkt, da det blev vurderet, at der var tale om et marginalt problem. Hvis efterlønsmodtagernes adfærd generelt ændrede sig, eller bekendtgørelsen om efterløn i øvrigt skulle ændres, kunne spørgsmålet tages op igen.

70. Beskæftigelsesministeriet vurderede ud fra sin sædvanlige monitorering af feriepengeområdet, at der ikke var tegn på, at efterlønsmodtagerne ændrede adfærd, efter loven trådte i kraft.

71. Ministeriet bragte med virkning fra april 2006 efterlønsmodtageres adgang til dobbeltforsørgelse til ophør med en ændring af bekendtgørelse om efterløn, hvorefter udbetaling af uhævede feriepenge efter ferieårets udløb medfører fradrag i efterlønnen. Ministeriet ændrede bekendtgørelsen på baggrund af en forventning om, at efterlønsmodtagernes adfærd ville ændre sig som følge af mediernes eksponering af muligheden for dobbeltforsørgelse i marts 2006. Ændringen blev dermed gennemført, inden et større antal efterlønsmodtagere i forlængelse af medieeksponeringen kunne ændre adfærd og undlade at holde ferie.

V. Ferielovens formål og bogstav

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Ferieloven var klart formuleret, og der var overensstemmelse mellem lovens formål og bogstav. Reglerne om fradrag i efterlønnen beskrev klart, hvornår der skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge. Ændringen af ferieloven medførte, at der ikke skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge efter ferieårets udløb. Ministeriet orienterede ikke a-kasserne om den nye situation for efterlønsmodtagere, da ministeriet generelt forudsætter, at a-kasserne er opmærksomme på gældende regler.

72. I dette kapitel besvares Statsrevisorernes tredje spørgsmål:

Var uklarhed i ferieloven og tilhørende bestemmelser årsag til, at a-kassernes forvaltning blev så forskellig, dvs. at nogle a-kasser ikke vejledte medlemmerne, mens andre vejledte, og nogle a-kasser vejledte forkert? Var der ikke overensstemmelse mellem ferielovens formål og bogstav?

73. Rigsrevisionen har undersøgt, om der var overensstemmelse mellem lovens formål og bogstav, og om ferielovens bogstav var klart formuleret. Da et regelsæt sjældent står alene, har Rigsrevisionen desuden sammenholdt ferieloven med de dagældende regler for efterløn for at vurdere, om det klart fremgik, om og hvornår der skulle ske fradrag i efterlønnen i forbindelse med udbetaling af efterløn.

A. Sammenhængen mellem ferielovens formål og bogstav

Ferielovens formål

74. Hovedformålet med ferieloven er at fastslå lønmodtagernes ret til 5 ugers ferie, og at lønmodtageren kun har retten til de optjente feriepenge, hvis ferien rent faktisk afholdes, dog med nogle nærmere angivne undtagelser i forbindelse med feriehindringer ved fx af-tjening af værnepligt, sygdom, ophold i udlandet mv. Danmark har internationalt forpligtet sig til, at lønmodtagere får mindst 4 ugers ferie, som ikke kan erstattes med kontant udbetaling af feriepengene, medmindre arbejdsforholdet ophører, og dette blev der ikke ændret ved i ændringsforslaget til ferieloven.

75. Formålet med ændringen af ferieloven i 2003 var at sikre, at en større andel af de uhævede feriepenge blev udbetalt til de respektive lønmodtagere ved ferieårets udløb. Det var altså en udvidelse af undtagelserne til princippet om, at lønmodtageren skulle holde ferien for at få feriepengene udbetalt, der blev indført med den nye ferielov. Dermed blev det også et formål med ferieloven, at der i visse tilfælde skal være mulighed for, at feriepengene ikke går tabt for lønmodtageren, selv om ferien ikke er blevet afholdt. I den forbindelse er

det præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at der skal sikres mod dobbeltforsørgelse i de tilfælde, hvor lønmodtageren har modtaget kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge eller ydelse efter lov om børnepasningsorlov i løbet af ferieåret. Dobbeltforsørgelse vedrørende andre ydelser nævnes ikke i loven eller som et generelt princip, der skal undgås. Sikring mod dobbeltforsørgelse generelt kan derfor, efter Rigsrevisionens vurdering, ikke anføres at være et særskilt formål med ferieloven. Omvendt var det dog heller ikke hensigten med lovændringen at skabe mulighed for dobbeltforsørgelse.

Ferielovens bogstav

76. Ferielovens § 34 a og b vedrører udbetaling af feriegodtgørelse, løn under ferie eller ferietillæg ved ferieårets udløb. Det er særligt § 34 b, stk. 2, 3 og 4, der er interessante i forbindelse med sagen om efterløn og feriepenge, jf. boks 2.

BOKS 2. UDDRAG FRA FERIELOVENS § 34 B

Ændringen af ferieloven pr. 1. januar 2004 havde til formål at sikre en større grad af udbetaling af uhævede feriepenge. Med ændringen af ferieloven blev følgende punkter gældende vedrørende uhævede feriepenge:

- Udbetaling af op til 3.000 kr. netto efter anmodning, hvis ferien er holdt (stk. 1).
- Udbetaling af feriegodtgørelse, der ikke er hævet af lønmodtageren inden udløbet af ferieåret, og som er optjent i et ansættelsesforhold, der er ophørt senest ved udløbet af ferieåret (stk. 2).
- Udbetaling af feriegodtgørelse, der ikke er hævet af lønmodtageren inden udløbet af ferieåret, eller løn under ferie eller ferietillæg, der ikke er udbetalt til lønmodtageren inden udløbet af ferieåret, og som vedrører optjent ferie for beskæftigelse ud over 9½ måneds samlet varighed i et optjeningsår (stk. 3).
- Har lønmodtageren modtaget arbejdsløshedsdagpenge, ydelse efter lov om børnepasningsorlov eller kontanthjælp i ferieåret, trækkes antallet af dage med de nævnte ydelser fra det antal dage, de uhævede feriepenge svarer til (stk. 4).

Derudover er det muligt efter ferieårets udløb at få udbetalt uhævede feriepenge på grund af feriehindringer efter ferielovens § 38.

Kilde: Lov nr. 1200 af 27. december 2003.

77. Det fremgår af § 34 b, stk. 2, at en lønmodtager kan få udbetalt optjente feriepenge, der ikke er hævet inden udløbet af ferieåret, og som er optjent i et ansættelsesforhold, der er ophørt senest ved udløbet af ferieåret. Dette er relevant for efterlønsmodtagere, der ofte har afsluttet et ansættelsesforhold, når de overgår til efterløn. Af stk. 3 fremgår det, at feriepenge, der ikke er udbetalt inden udløbet af ferieåret, og som vedrører den 5. ferieuge, kan udbetales efter anmodning fra lønmodtageren.

78. Af § 34 b, stk. 4, fremgår det, at hvis lønmodtageren har fået arbejdsløshedsdagpenge, ydelse efter lov om børnepasningsorlov eller kontanthjælp i ferieåret, vil der ske modregning i feriepengene. Antallet af dage med de nævnte ydelser skal trækkes fra det antal dage, de uhævede feriepenge svarer til. Efterløn nævnes ikke i den forbindelse.

Vurdering

79. Der var overensstemmelse mellem lovens formål og bogstav, og det fremgik tydeligt, hvem der var omfattet af loven. Med den nye ferielov blev det en del af formålet, at uhævede feriepenge i højere grad skulle kunne udbetales til lønmodtageren. Ferieloven indeholder ikke et generelt krav om sikring mod dobbeltforsørgelse, og derfor var det ikke i strid med lovens formål, at efterlønsmodtagere med lovændringen fik adgang til dobbeltforsørgelse. Samtidig var det dog heller ikke hensigten med lovændringen at skabe mulighed for dobbeltforsørgelse.

B. Sammenspillet med reglerne om efterløn

Efterlønsreglerne

80. Efterløn er en del af regelkomplekset vedrørende arbejdsløshedsforsikring. Bekendtgørelsen om fleksibel efterløn har hjemmel i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. Formålet med denne lov er, at forsikrede ledige får ret til en ydelse i tilfælde af ledighed.

81. Bekendtgørelsen om fleksibel efterløn, der var gældende ved ferielovens ikrafttræden i 2004, havde 2 paragraffer vedrørende fradrag i efterløn ved udbetaling af feriepenge. Uddrag af paragrafferne er gengivet i boks 3.

BOKS 3. UDDRAG FRA DAGÆLDENDE BEKENDTGØRELSE OM EFTERLØN

Uddrag af § 34, der vedrører fradrag i forbindelse med afholdelse af ferie i ferieåret:

- Ferie med løn medfører fradrag i efterlønnen. Fradraget sker på det tidspunkt, hvor ferien holdes og med antallet af løntimer i ferieperioden (stk. 1).
- Ferie med feriegodtgørelse medfører fradrag på ferietidspunktet i forhold til det antal feriedage, der holdes. For hver feriedag, et medlem holder, fratrækkes 1/5 af efterlønnen for en uge. Der afrundes til hele eller halve feriedage. Feriedage, der er optjent i en 6 dages uge, skal ganges med 5/6 (stk. 2).

Uddrag af § 35 vedrører fradrag i efterlønnen for feriegodtgørelse, der udbetales som engangsbeløb i henhold til ferielovens § 30, stk. 1 (vedrører lønmodtagere, der forlader arbejdsmarkedet af alders- eller helbredsmæssige årsager, eller lønmodtagere, der fratræder i forbindelse med flytning til udlandet og framelder sig Det Centrale Personregister):

- Feriegodtgørelse, der udbetales som et engangsbeløb i henhold til ferielovens § 30, stk. 1, i perioden med efterløn eller inden for 3 måneder før overgang til efterløn, skal medføre fradrag i efterlønnen (stk. 1).
- Feriegodtgørelse medfører fradrag efter det antal feriedage, der er optjent. Der afrundes til hele eller halve feriedage. For hver feriedag, et medlem har optjent, fratrækkes 1/5 af efterlønnen for en uge. Feriedage, der er optjent i en 6 dages uge, ganges med 5/6 (stk. 2).

Kilde: Bekendtgørelse nr. 1208 af 18. december 2002 om fleksibel efterløn.

82. Formuleringerne i boks 3 var gældende indtil ændringen af bekendtgørelsen i april 2006. Paragrafferne opregnede udtømmende, hvilke udbetalinger af feriepenge der medførte fradrag i efterlønnen. Det fremgik af reglerne om fradrag i efterløn i forbindelse med udbetaling af feriepenge, at ferie med løn eller ferie med feriepenge medførte fradrag, og at fradraget ville ske på det tidspunkt, hvor ferien blev afholdt. Muligheden for at få udbetalt uhævede feriepenge efter ferieårets udløb fremgik ikke af efterlønsreglerne, ligesom det ikke fremgik af ferieloven, at der skulle ske modregning for efterløn i feriepenge, der blev udbetalt efter ferieårets afslutning i henhold til ferielovens § 34 b (jf. boks 2).

83. Bestemmelserne i ferieloven og reglerne for efterløn er formuleret således, at de situationer, hvor der skal modregnes eller ske fradrag, er nævnt. Det er efter Rigsrevisionens vurdering klart, at uhævede feriepenge udbetalt i henhold til ferielovens § 34 b, stk. 2 og 3, ikke medførte modregning eller fradrag, da efterløn ikke nævnes i ferieloven, og da uhævede feriepenge udbetalt efter § 34 b, stk. 2 og 3, ikke nævnes i reglerne for efterløn. Der var dermed ikke hjemmel til at foretage fradrag eller modregning i de tilfælde, hvor efterlønsmodtageren ikke havde holdt ferie og i stedet ønskede de uhævede feriepenge udbetalt ved ferieårets afslutning.

84. Ændringen af ferieloven betød derfor i praksis, at der fortsat var hjemmel til at foretage fradrag i efterløn, hvis feriepenge blev udbetalt i forbindelse med afholdelse af ferie i ferieåret, men ikke hvis feriepengene blev udbetalt efter ferieårets afslutning uden afholdelse af ferie.

Praksis omkring fradrag i efterløn

85. A-kassernes brancheorganisation, AK-Samvirke, har oplyst, at organisationen fandt det overraskende, at ferieloven efter ændringen af loven i 2004 gav mulighed for, at efterlønsmodtagere både kunne få efterløn og feriepenge uden fradrag (dobbeltforsørgelse), da det brød med det langvarige princip om, at feriegodtgørelse medfører fradrag i efterlønnen. Et princip, som ifølge AK-Samvirke går helt tilbage til efterlønnens indførelse i 1979.

86. AK-Samvirke har oplyst, at en a-kasse i juni 2005 rejste spørgsmålet omkring hjemmel til at fradrage efterløn i uhævede feriepenge. AK-Samvirke har til Rigsrevisionen oplyst, at AK-Samvirke ikke var opmærksom på den ændrede ferielovs betydning for efterlønsmodtagere før henvendelsen fra den pågældende a-kasse. Dette begrundede AK-Samvirke med, at Arbejdsdirektoratet ikke havde oplyst, hvordan den ændrede ferielov påvirkede efterlønsområdet. AK-Samvirke foretog på foranledning af henvendelsen fra a-kassen en analyse af reglerne på området og konkluderede, at der ikke var hjemmel til at foretage fradrag i efterlønnen, hvis efterlønsmodtageren ønskede at få uhævede feriepenge udbetalt efter ferieårets afslutning.

87. AK-Samvirke valgte på baggrund heraf i juni 2005 at udsende en intern meddelelse til samtlige a-kasser med information omkring ferielovens § 34, hvori der blev gjort opmærksom på, at der ikke var hjemmel til fradrag i efterlønnen. I meddelelsen anbefalede AK-Samvirke desuden a-kasserne at vejlede deres medlemmer om disse muligheder i ferieloven. AK-Samvirke har oplyst, at der ikke blev rettet henvendelse til Arbejdsdirektoratet vedrørende fortolkningen af reglerne, fordi der i AK-Samvirke ikke var tvivl om fortolkningen, kun undren over lovgivningen.

88. Også lønmodtagersiden i Ydelsesudvalget har fremført, at der var et grundlæggende princip i efterlønsreglerne om, at feriegodtgørelse medførte fradrag i efterlønnen. Lønmodtagersiden i Ydelsesudvalget har således skrevet til Arbejdsdirektoratet i forbindelse med ændringen af bekendtgørelsen om efterløn i 2006:

”Siden efterlønnens indførelse i 1979 har det været et grundlæggende princip, at feriepenge skulle modregnes i efterlønnen, hvis pengene blev hævet fra Feriekonto mv. Dette princip blev videreført med efterlønsreformen i 1999, hvor den fleksible efterløn blev indført. Indtil 1. januar 2004 var det en forudsætning for at få feriepenge udbetalt, at man holdt ferien – bortset fra nogle enkelte særlige forhold. Ferieloven blev ændret med virkning fra 1. januar 2004, hvor lovens § 34 b, stk. 2, blev indsat. Med denne bestemmelse kan man efter ferieårets udløb få uhævede feriepenge udbetalt uden at holde ferie.”

Lønmodtagersiden i Ydelsesudvalget fremhæver dermed, at den situation, der blev skabt med den nye ferielov, ændrede på et grundlæggende princip i forhold til udbetaling af feriepenge til efterlønsmodtagere.

89. Beskæftigelsesministeriet, som er regeludstedende myndighed, er ikke enig i, at der skulle have været et grundlæggende princip om fradrag i efterløn som fast konsekvens af udbetaling af feriepenge. Nogle udbetalinger medfører fradrag, andre medfører ikke fradrag. Ministeriet har anført, at det klart fremgår af bekendtgørelsen, med klare referencer til ferieloven, hvilke udbetalinger der medfører fradrag.

90. Ved indførelsen af efterløn i 1978 var der en hovedregel om, at udbetaling af feriepenge betød fradrag i efterlønnen. Det fremgår af et cirkulære om betydning af arbejde og indtægt for størrelsen af efterløn tilhørende lov af 18. november 1978 om ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v. Loven udbyggede den daværende ar-

AK-Samvirke

Arbejdsløshedskasserne Samvirke er brancheorganisation for de statsanerkendte arbejdsløshedskasser i Danmark.

Ydelsesudvalget

Udvalget er sammensat af parter fra arbejdsmarkedets hovedorganisationer og de kommunale organisationer og behandler spørgsmål omkring arbejdsmarkedsydelse, herunder udkast til lovforslag, bekendtgørelser og vejledninger, på vegne af Beskæftigelsesrådet.

bejdsløshedsforsikringsordning til også at omfatte efterlønsordningen. Af cirkulæret fremgår følgende: *"Feriegodtgørelse, der er optjent forud for overgangen til efterløn, og som udbetales i efterlønsperioden, medfører som hovedregel fradrag i efterlønnen i forhold til det antal feriedage, der er optjent"*. Ferieloven og efterlønsreglerne er imidlertid blevet ændret mange gange siden 1978, og der er en lang række eksempler på, at udbetaling af feriepenge ikke medfører fradrag i efterlønnen. Fx kan der i visse tilfælde udbetales op til 3.000 kr. i feriepenge uden fradrag i efterlønnen, ligesom ferie, der ikke er afholdt inden ferieperiodens eller ferieårets udløb på grund af feriehindringer, ikke medfører fradrag i efterlønnen.

91. Rigsrevisionen konstaterer, at flere arbejdsmarkedspolitiske aktører havde en forståelse af, at der var et generelt princip om, at der altid skulle ske fradrag i efterløn ved udbetaling af feriepenge. Ministeriet er ikke enig i, at der skulle have været et sådant princip, da udbetaling af feriepenge også før ændringen af ferieloven i 2004 ifølge lovgivningen i nogle situationer ikke medførte fradrag.

Information omkring samspillet mellem ferieloven og efterlønsreglerne

92. Ministeriet orienterede ikke a-kasserne om, at de skulle være opmærksomme på, at der ikke var hjemmel til at fradrage efterløn i uhævede feriepenge. Ministeriet mener heller ikke efter sagens opståen, at a-kasserne skal informeres i sådanne situationer, idet a-kasserne som professionelle aktører på arbejdsmarkedet har pligt til at holde sig orienteret om arbejdsmarkedslovgivningen. Ministeriet har en forventning om, at a-kasserne selv kan udlede en retsstilling af reglerne. Ministeriet har også fremført, at der ikke var tale om en ændring af reglerne for efterløn, men derimod en ændring af ferieloven. Havde der været tale om en ændring af reglerne for efterløn, ville ministeriet have orienteret a-kasserne herom i en rundskrivelse.

93. Arbejdsdirektoratet har oplyst, at der i perioden 1. januar 2004 - marts 2006 var 2 henvendelser fra a-kasserne om efterlønsmodtageres mulighed for at få uhævede feriepenge udbetalt. Den første kom i juni 2005, hvor en a-kasse rettede mundtlig og senere skriftlig henvendelse til Arbejdsdirektoratet. A-kassen var i tvivl om, hvorvidt det var korrekt, at efterlønsmodtagere kunne undlade at holde ferie og derefter modtage feriepenge efter ferieårets udløb uden at blive fradraget i efterlønsudbetalingen. Direktoratet svarede a-kassen i september 2005 og bekræftede, at der ikke var hjemmel til at foretage fradrag i efterlønnen.

94. Som tidligere nævnt udsendte AK-Samvirke i juni 2005 en intern meddelelse til a-kasserne med information omkring udbetaling af feriepenge og efterløn. På baggrund af AK-Samvirkes meddelelse til a-kasserne rettede en anden a-kasse i begyndelsen af september 2005 henvendelse til Arbejdsdirektoratet. A-kassen kontaktede direktoratet for at få bekræftet AK-Samvirkes tolkning af ferieloven, og i henvendelsen til direktoratet vedhæftede a-kassen AK-Samvirkes meddelelse. I Arbejdsdirektoratets svar den 15. september 2005 blev AK-Samvirkes tolkning af ferieloven bekræftet.

95. De 2 a-kassers henvendelser til Arbejdsdirektoratet samt oplysningen om, at AK-Samvirke havde informeret alle a-kasserne om muligheden for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere og opfordret dem til, at der blev administreret i overensstemmelse med dette, gav ikke anledning til interne drøftelser i Arbejdsdirektoratet. Ministeriet har oplyst, at det ikke så noget informationsbehov, da kun 2 a-kasser henvendte sig til Arbejdsdirektoratet. Direktoratet opfattede det ikke som om, der generelt var uklarhed blandt de 30 a-kasser om fortolkningen af ferieloven i relation til efterlønsreglerne i forhold til udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere. Ministeriet blev først opmærksom på dette i marts 2006, da sagen blev eksponeret i medierne.

96. Sagen vidner om, at der hverken fra a-kassernes eller Beskæftigelsesministeriets side har været tilstrækkeligt fokus på, at der i samspillet mellem ferieloven og lov om arbejdsløshedsforsikring opstod en situation, hvor efterlønsmodtagere kunne få uhævede feriepenge udbetalt, uden at der skete fradrag i efterlønnen.

97. Rigsrevisionen finder, at ministeriet i sin vurdering af, om der i den konkrete situation var behov for information, burde have inddraget det aspekt, at ferieloven er relateret til mange ydelsesområder, heriblandt også efterløn. I en situation som denne med et komplekst regelsæt havde det været hensigtsmæssigt, hvis ministeriet havde haft større fokus på at sikre, at reglerne var kendt af a-kasserne. Selv om der ikke var et krav i lovbemærkningerne om, at ministeriet skulle informere om den ændrede ferielovs betydning for efterløn, er det Rigsrevisionens opfattelse, at mere information kunne have givet a-kasserne et bedre grundlag at administrere ud fra.

98. Ministeriet bør generelt vurdere a-kassernes informationsbehov ud fra, hvad der er relevant for a-kassernes administration af lov om arbejdsløshedsforsikring. Dette er i tråd med den løbende dialog og det samarbejde, Arbejdsdirektoratet har med a-kasserne. Samtidig er det Rigsrevisionens opfattelse, at a-kasserne har et ansvar for at holde sig orienteret om og administrere efter gældende regler.

Vurdering

99. Det fremgik klart af den dagældende bekendtgørelse om efterløn, i hvilke tilfælde der skulle ske fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge. Selv om henholdsvis ferieloven og reglerne for efterløn isoleret set var klare, har der ikke været tilstrækkeligt fokus i hverken ministeriet eller i a-kasserne på samspillet mellem disse regelsæt, dvs. at ændringerne i et regelsæt fik indflydelse på administrationen af et andet regelsæt. Dette samspil betød, at det i visse situationer blev muligt for efterlønsmodtagere af få feriepenge udbetalt uden samtidigt fradrag i efterlønnen.

100. Ministeriet gjorde som udgangspunkt ikke a-kasserne opmærksom på de muligheder, efterlønsmodtagere fik med den nye ferielov, da ministeriet forudsætter, at a-kasserne er opmærksomme på gældende regler, og da ministeriet normalt kun informerer a-kasserne, når der sker ændringer af reglerne vedrørende arbejdsløshedsforsikring, herunder efterløn, hvilket ikke var tilfældet her.

101. Ministeriets vurdering af, hvornår a-kasserne skal informeres om regelændringer på ministeriets område, bør som udgangspunkt bero på, om regelændringen får indflydelse på a-kassernes administration af ydelser, der hører under lov om arbejdsløshedsforsikring. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at dette ikke fritager a-kasserne fra at holde sig orienteret om og administrere efter gældende regler.

VI. Beskæftigelsesministeriets sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn ved Østre Landsret og det videre forløb

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Beskæftigelsesministeriet anlagde sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn, fordi ministeriet vurderede, at ankenævnets afgørelse var forkert, og at den ville ændre opfattelsen af rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt. Derudover mente ministeriet, at der var risiko for, at afgørelsen kunne skabe præcedens på andre retsområder. Østre Landsret afviste sagen, fordi denne fandt, at ministeriet ikke havde retlig interesse i at føre sagen. Landsretten fandt, at ministeriet dels ikke var forpligtet til at friholde a-kasserne for økonomisk tab, dels at sagen ikke havde nogen betydning for ministeriets fremtidige opgavevaretagelse, da reglerne allerede var ændret.

102. Rigsrevisionen har i dette kapitel undersøgt Statsrevisorernes fjerde spørgsmål:

På hvilken baggrund anlagde Beskæftigelsesministeriet sag ved Østre Landsret mod Arbejdsmarkedets Ankenævn? Hvorfor vurderede Østre Landsret, at ministeriet ikke havde retlig eller økonomisk interesse i at føre sagen?

103. Rigsrevisionen har herudover også undersøgt afslutningen af sagen fra Østre Landsrets afgørelse og frem til i dag.

104. Rigsrevisionens redegørelse af de opstillede punkter har overvejende beskrivende karakter, da Rigsrevisionen ikke tager stilling til rigtigheden af Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelser, ministeriets grundlag for at anlægge sag eller Østre Landsrets behandling af sagen. Ligeledes vurderer Rigsrevisionen ikke Beskæftigelsesministeriets valg om at refundere a-kasserne. Finansudvalget har godkendt aktstykket, hvor ministeriet har redegjort for baggrunden for at refundere a-kasserne, på trods af at ministeriet ikke var retligt forpligtet hertil.

A. Beskæftigelsesministeriets sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn

Beskæftigelsesministeriets overvejelser om sagsanlæg

105. Som nævnt i kap. II baserede ankenævnet sine afgørelser på en vidtrækkende vejledningspligt for a-kasserne, idet a-kasserne ikke blot skulle vejlede i de tilfælde, hvor efterlønsmodtageren efterspurgte vejledning, men også af egen drift vejlede efterlønsmodtageren, selv om efterlønsmodtageren ikke konkret efterspurgte vejledning om konsekvenserne af fx at afholde ferien. Beskæftigelsesministeriet var uenig i denne fortolkning af a-kassernes vejledningspligt og besluttede derfor at rådføre sig med Kammeradvokaten i overvejelserne omkring, hvorvidt rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt kunne afprøves ved domstolene.

Kammeradvokaten

Kammeradvokaten er et privat advokatfirma, der varetager statens behov for juridisk bistand og anvendes som hovedregel af statsinstitutionerne.

Kammeradvokatens vurdering af ministeriets sagsanlæg og udfaldet af retssagen

106. Kammeradvokaten afgav den 19. oktober 2006 sin vurdering af muligheden for en retssag om rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt. Kammeradvokatens bemærkninger knyttede sig dels til en vurdering af, hvorvidt ministeriet kunne anlægge sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn om prøvelsen af vejledningspligten, dels til en vurdering af udfaldet af en retssag.

107. Kammeradvokaten vurderede, at Beskæftigelsesministeriet havde en økonomisk interesse i at få afprøvet den konkrete sag, der vedrørte efterlønsmodtagere, som a-kasserne ikke af egen drift havde vejledt. Kammeradvokaten fandt, at der var betydelig usikkerhed omkring vejledningspligten, idet Ankestyrelsen ved afgørelserne i 2 beslægtede sager omkring fleksydelse primo oktober 2006 havde lagt en mindre omfattende vejledningsforpligtelse til grund. Kammeradvokaten nævnte endvidere, at det var uafklaret i retspraksis, om Beskæftigelsesministeriet kunne få medhold i, at ministeriet havde en retlig interesse i et søgsmål mod Arbejdsmarkedets Ankenævn. Kammeradvokatens vurdering var, at søgsmålet ville blive fremmet til en realitetsbehandling, dvs. at retten ville anerkende, at ministeriet havde en interesse i sagen, og at hovedspørgsmålet om vejledningspligtens udstrækning derfor kunne komme til pådømmelse.

108. Kammeradvokaten konkluderede, at det for ministeriet processuelt ville være en sikrere fremgangsmåde at anlægge sag mod den efterlønsmodtager, hvis klage til Arbejdsmarkedets Ankenævn betød, at a-kasserne af egen drift skulle vejlede efterlønsmodtagerne. Kammeradvokaten begrundede dette med, at der var etableret en praksis, hvor nævn, der virker som tvistløsningsorganer mellem en privatperson og et offentligt organ, som udgangspunkt ikke bør kunne sagsøges af den part, der ikke får medhold. Den part, der ikke får medhold, bør i stedet sagsøge sin modpart. Da der i dette tilfælde var tale om en tvist mellem en efterlønsmodtager og Arbejdsdirektoratet, som blev afgjort af Arbejdsmarkedets Ankenævn, foreslog Kammeradvokaten, at direktoratet (ministeriet) lagde sag an mod privatpersonen og ikke ankenævnet. Ifølge Kammeradvokaten kunne ministeriet ved sagsanlægget tage initiativer, så efterlønsmodtageren blev mindst muligt belastet, fx ved at sikre fri proces, og at efterlønsmodtageren ikke skulle tilbagebetale ydelser som følge af en eventuel retssag.

109. Til punktet omkring udfaldet af retssagen vurderede Kammeradvokaten, at det var overvejende sandsynligt, at den retsopfattelse, der bærer ankenævnets afgørelse i sagen vedrørende efterlønsmodtageren, der ikke havde efterspurgt vejledning (klagetype 2), ville blive fastslået som urigtig og ikke udtryk for gældende ret.

Beskæftigelsesministeriets beslutning om at anlægge sag

110. På baggrund af Kammeradvokatens vurderinger og en intern drøftelse besluttede Beskæftigelsesministeriet at anlægge sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn. Ministeriet nedlagde påstand om, at ankenævnet skulle anerkende, at afgørelsen af 4. september 2006 var ugyldig. Beskæftigelsesministeren offentliggjorde dette i en pressemeddelelse den 25. oktober 2006, og den 30. november 2006 fulgte ministeriets stævning af ankenævnet. Ministeriet har oplyst, at det ikke ønskede at følge Kammeradvokatens anbefaling om at rette søgsmålet mod den konkrete efterlønsmodtager. Ministeriet ønskede at anfægte ankenævnets fortolkning af a-kassernes vejledningspligt i den konkrete sag og anså det af principielle og politiske årsager ikke som en mulighed at anlægge sag mod en enkelt efterlønsmodtager.

111. I ministerens pressemeddelelse ultimo oktober 2006 om sagsanlægget mod Arbejdsmarkedets Ankenævn fremførte ministeren 2 årsager til at anlægge sag. Dels lagde ministeren vægt på, at Kammeradvokaten og ministeriets jurister havde vurderet, at ankenævnets afgørelse var forkert, og at Ankestyrelsen på et beslægtet område var kommet til en anden afgørelse. Dels fremhævede ministeren, at Kammeradvokaten havde tilkendegivet, at ankenævnets afgørelse kunne få afsmittende effekt på andre forvaltningsområder. Således forestillede ministeren sig, at det i yderste konsekvens ville betyde, at der ved simple

ekspeditionssager skulle undersøges, om der var forhold, der af egen drift skulle vejledes om, selv om borgeren ikke havde bedt om vejledning. Ministeren fremsatte desuden løfte om, at hvis ministeriet tabte sagen mod Arbejdsmarkedets Ankenævn, ville ministeriet friholde a-kasserne for udgifter til refusion i de sager, hvor de ikke var blevet spurgt om vejledning. Årsagen var ifølge ministeren, at ministeriet havde haft den samme opfattelse af vejledningsforpligtelsen som a-kasserne.

112. I ministeriets stævning af Arbejdsmarkedets Ankenævn ved Østre Landsret omkring en måned senere fremførtes de samme argumenter som i ministerens pressemeddelelse. Ligeledes fremførtes argumentet om, at Beskæftigelsesministeriet havde en interesse i at sikre, at der er sammenhængende og overensstemmende praksis hos de nævn, der har beføjelse til at træffe endelige administrative afgørelser. I forlængelse heraf fremførte ministeriet, at ankenævnets afgørelser kunne påvirke den administrative praksis og have en effekt uden for ankenævnets kompetenceområde.

113. I stævningen blev der desuden taget udgangspunkt i, at ankenævnets afgørelse kunne betyde, at a-kassernes ret til refusion ville medføre en betydelig udgift for staten i størrelsesordenen 450-600 mio. kr. Beskæftigelsesministeriet havde derfor som klageinstans vedrørende refusionskrav en selvstændig og betydelig interesse i at få efterprøvet ankenævnets afgørelse. Endelig blev det fremhævet, at sagen var af principiel karakter.

114. I ankenævnets svarskrift til Beskæftigelsesministeriet primo februar 2007 nedlagde ankenævnets advokat påstand om principiel afvisning af sagen. Østre Landsret besluttede herefter medio februar 2007, at forberedelsen af sagen foreløbig skulle begrænses til spørgsmålet omkring afvisning af sagen. Hen over sommeren 2007 fulgte dels de 2 parter indlæg omkring Østre Landsrets formalitetsprøvelse, dels en række møder i landsretten. Sagen blev afsluttet den 31. oktober 2007, da Østre Landsret afsagde sin dom.

Sammenfatning

115. Beskæftigelsesministeriet besluttede i oktober 2006 at anlægge sag mod Arbejdsmarkedets Ankenævn på grund af ankenævnets afgørelse i en klagesag vedrørende efterløn. Afgørelsen betød, at samtlige efterlønsmodtagere, der havde afholdt ferie i perioden, fra den ændrede ferielov blev vedtaget, til ministeriet ændrede reglerne om efterløn, skulle have ret til med tilbagevirkende kraft at omgøre deres valg om at afholde ferie.

116. Ministeriet fandt, at Arbejdsmarkedets Ankenævns afgørelse var forkert, og ministeriet konstaterede, at Ankestyrelsen på et beslægtet område var kommet til et andet resultat. Ministeriet vurderede, at ankenævnets afgørelse ville ændre opfattelsen af rækkevidden af a-kassernes vejledningspligt, samt at afgørelsen kunne skabe præcedens på andre retsområder. Ministeriet anlagde derfor sag mod ankenævnet med påstand om, at ankenævnet skulle anerkende, at afgørelsen var ugyldig.

B. Østre Landsrets begrundelse for at afvise sagen

117. I Østre Landsrets dom af 31. oktober 2007 i sagen mellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedets Ankenævn fremgår det, at sagen afvises, da Østre Landsret ikke fandt, at Beskæftigelsesministeriet havde en økonomisk eller retlig interesse i sagen. Østre Landsrets begrundelse for afgørelsen gengives i de følgende afsnit.

Sammenfatning

Økonomisk interesse

118. Østre Landsret fandt ikke, at Beskæftigelsesministeriet havde en økonomisk interesse i de trufne afgørelser i Arbejdsmarkedets Ankenævn, som kunne begrunde ministeriets sagsanlæg mod ankenævnet. Det var landsrettens vurdering, at ministeriet ikke var forpligtet til at friholde a-kasserne for tab som følge af ankenævnets afgørelse. Ligeledes vurderede landsretten, at ministeriets eventuelle ønske om at friholde a-kasserne for tab ikke var en

retlig forpligtelse, men udtryk for ministeriets ønske om at vise imødekommelse over for a-kasserne.

Retlig interesse

119. Østre Landsret vurderede, at Beskæftigelsesministeriet ud over ikke at have økonomisk interesse i sagen heller ikke havde nogen anden retlig interesse i sagen mod Arbejdsmarkedets Ankenævn, da ankenævnets afgørelse ikke havde nogen direkte betydning for ministeriets fremtidige opgavevaretagelse, idet lovgivningen allerede var ændret, før sagen kom i landsretten. Landsrettens afgørelse ville derfor ikke få betydning for a-kassernes vejledning om ferielovgivning fremover. Desuden fandt landsretten ikke, at ministeriets generelle tilsynsforpligtelse over for myndigheder inden for ministeriets ressort, under de foreliggende omstændigheder, kunne begrunde ministeriets retlige interesse for en domstolsprøvelse af spørgsmålet om vejledningspligtens udstrækning.

C. Sagens afslutning

120. Beskæftigelsesministeren udtalte på et møde i begyndelsen af november 2007, omkring en uge efter Østre Landsrets dom, at han ikke ville anke landsrettens dom, og at efterlønsmodtagerne skulle have deres penge. Ministeriet har fremhævet, at Østre Landsrets afvisning af sagen indebærer, at tvisten om vejledningspligtens udstrækning ikke har fundet en endelig retlig afklaring.

121. Den 29. november 2007 sendte Beskæftigelsesministeriet et aktstykke til Folketingets Finansudvalg, hvor ministeriet anmodede om penge til at refundere a-kasserne, som skal tilbagebetale efterløn til de i sagen implicerede efterlønsmodtagere.

Aktstykket

122. Beskæftigelsesministeriet anmodede i aktstykket til Finansudvalget om 450-600 mio. kr., som skulle anvendes til at refundere a-kasserne, både i de sager, hvor a-kasserne havde vejledt efterlønsmodtagere forkert, og i de sager, hvor a-kasserne ikke aktivt havde informeret efterlønsmodtagere om muligheden for at undgå fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge. Beskæftigelsesministeriet redegjorde i aktstykket for Østre Landsrets afgørelse om, at ministeriet ikke havde retlig eller økonomisk interesse i at føre sagen. Derudover blev det i aktstykket fremhævet, at ministeriet ønskede at dispensere fra hovedreglen om, at a-kasserne ikke har ret til refusion ved fejl i sagsbehandlingen, og derfor ønskede at refundere a-kasserne i samtlige sager. Ministeriet begrundede dette med, at ankenævnets afgørelse baserede sig på en fortolkning af a-kassernes vejledningspligt, som var væsentligt mere vidtgående, end både Arbejdsdirektoratet og a-kasserne hidtil havde lagt til grund.

123. Ud af de 450-600 mio. kr. forventede ministeriet, at 125 mio. kr. ville gå til morarenter til de ca. 40.000-55.000 efterlønsmodtagere, som forventedes at stille krav om refusion af efterløn. Den 13. december 2007 tiltrådte Finansudvalget aktstykket fra Beskæftigelsesministeriet.

Afvikling af sagen

124. En uge senere (den 20. december 2007) sendte Arbejdsdirektoratet en rundskrivelse til a-kasserne, hvoraf det bl.a. fremgik, at de ca. 8.500 klagesager, som direktoratet havde modtaget fra efterlønsmodtagere, ville blive returneret til a-kasserne. I rundskrivelsen fremgik det ligeledes, at direktoratet dermed delegerede kompetencen til at træffe afgørelse i klagesagerne til a-kasserne. Desuden blev a-kasserne bedt om at kontakte de medlemmer, der ikke allerede havde rejst klagesag, og spørge dem, om de ønskede at blive stillet som om, ferien ikke havde været holdt og dermed få refunderet den efterløn, som var blevet modregnet i forbindelse med afholdelse af ferie.

125. Da a-kasserne har fået ansvaret for at træffe afgørelserne i klagesagerne, fører Arbejdsdirektoratet tilsyn med behandlingen af klagesagerne for at sikre, at sagerne løses korrekt og ensartet. Tilsynet omfatter først og fremmest, om sagerne indeholder det materiale og den dokumentation, som direktoratet har bedt a-kasserne om at sikre. Sagerne forventes afviklet i det sene efterår 2008.

126. De foreløbige omkostninger pr. 25. juni 2008 til efterbetalingen af efterlønsmodtagerne er ca. 420 mio. kr., heraf morarenter på ca. 90 mio. kr. Ministeriet forventer, at det totale beløb til tilbagebetalingen til efterlønsmodtagerne vil være 450-600 mio. kr. Skønnet over den totale omkostning for staten er ikke på nuværende tidspunkt ændret på baggrund af de hidtidige udbetalinger.

Andre sager om a-kassernes vejledningspligt om efterløn og uhævede feriepenge

127. Ministeriet har oplyst, at der i løbet af 2008 er rejst 2 yderligere problematikker, der vedrører a-kassernes vejledningspligt over for en specifik gruppe af efterlønsmodtagere og deres mulighed for at få uhævede feriepenge udbetalt. Arbejdsmarkedets Ankenævn har i foråret 2008 truffet afgørelse i 2 sager, der vedrører ca. 2.200 efterlønsmodtagere. Ministeriet er ved at tilrettelægge konsekvensen af ankenævnets afgørelser over for den persongruppe. Derudover træffer ankenævnet, formentlig i løbet af efteråret 2008, en afgørelse i en anden type sager, der vedrører ca. 2.500 efterlønsmodtagere.

Sammenfatning

128. I december 2007 tiltrådte Finansudvalget et aktstykke, hvor Beskæftigelsesministeriet anmodede om 450-600 mio. kr. til refusion af a-kassernes udgifter til efterbetaling af efterløn til medlemmer, som vælger at få feriepengene udbetalt uden at holde ferie. Ministeriet har oplyst, at der ved udgangen af juli 2008 er udbetalt ca. 420 mio. kr., heraf morarenter på ca. 90 mio. kr., og at disse tal ikke på nuværende tidspunkt giver grundlag for at ændre skønnet over den totale omkostning for staten. Ministeriet fører tilsyn med a-kassernes behandling af klagesagerne. Ministeriet forventer, at tilbagebetalingerne via a-kasserne til efterlønsmodtagerne er afsluttet i det sene efterår 2008.

Rigsrevisionen, den 10. september 2008

Henrik Otbo

/Inge Laustsen