

RIGSREVISIONEN

København, den 30. november 2004

RN B110/04

*Udvidet notat til statsrevisorerne
om
Arbejdsdirektoratets tilsyn med de tværfaglige a-kasser*

I. Resumé

1. Baggrunden for notatet er, at statsrevisorerne på deres møde den 8. oktober 2003 drøftede arbejdsløshedskassernes (a-kassernes) administration af dagpenge. I den forbindelse oplyste jeg, at Rigsrevisionen over sommeren 2004 ville igangsætte en forundersøgelse om Arbejdsdirektoratets tilsyn med a-kassernes administration af dagpengeområdet. A-kassernes udbetaling af dagpenge udgør i 2004 23 mia. kr.

Derudover har der været en del omtale i medierne af den nyoprettede tværfaglige a-kasse Danske Lønmodtageres a-kasse (DL-a), fordi landsformanden for DL-a, som også er landsformand for 2 fagforeninger, er blevet anklaget for misbrug af fagforeningsmedlemmernes penge. Arbejdsdirektoratets tilsyn med DL-a har ikke afdækket misbrug i perioden 2002-2004.

2. Formålet med Rigsrevisionens forundersøgelse har været at vurdere, om Arbejdsdirektoratets tilsyn med de tværfaglige a-kassers administration af dagpengeområdet har været tilfredsstillende i perioden september 2002 - medio 2004. Formålet har mere specifikt været at vurdere følgende:

- Er Arbejdsdirektoratets lovpligtige tilsyn med de tværfaglige a-kasser tilfredsstillende?

- Har Beskæftigelsesministeriet sikret, at DL-a levede op til kravene, da ministeriet anerkendte a-kassen?
- Har Arbejdsdirektoratets konkrete tilsyn med DL-a været tilfredsstillende?

3. Forundersøgelsen er gennemført ved dokumentgennemgang, interviews og brevveksling med Arbejdsdirektoratet samt stikprøver af direktoratets tilsyn for 4 tværfaglige a-kasser. Rigsrevisionen har gennemgået det relevante lovgrundlag, direktoratets kontorkontrakter og status på disse, officielle rapporter, mødereferater og noter fra direktoratet om deres tilsynsvirksomhed og benchmarkingrapporter.

4. På baggrund af gennemgangen af direktoratets tilsyn er det min vurdering, at direktoratets tilsyn med de tværfaglige a-kasser er tilfredsstillende, idet direktoratet i overensstemmelse med arbejdsløshedsforsikringsloven gennemfører et omfattende og grundigt tilsyn. Således kontrollerer direktoratet alle positive rådighedsvurderinger fra a-kasserne samt vurderer og fører kontrol med a-kassernes øvrige administration af reglerne om rådighed ved at foretage stikprøver blandt alle a-kassernes rådighedsvurderinger.

Endvidere fører direktoratet tilsyn med a-kassernes økonomi, dagpengeadministration og it-sikkerhed. Eftersom reglerne om a-kassernes dagpengeadministration er et komplekst og omfangsrigt lovområde, kan der dog gå en årrække mellem undersøgelserne af a-kassernes administration af forskellige områder. I betragtning af dette mener jeg, at direktoratet i den rullende planlægning af tilsynet, med udgangspunkt i lovkravene og en samlet vurdering af risiko og væsentlighed, bør sikre, at tilsynet over en årrække dækker alle a-kassernes lovpligtige opgaver vedrørende dagpengeadministration.

5. Med hensyn til Beskæftigelsesministeriets anerkendelse af DL-a mener jeg, at anerkendelsen af DL-a er sket på et usikkert grundlag i forhold til lovens krav om 10.000 medlemmer ved anerkendelsen, idet gennemgangen har vist, at DL-a hverken havde 10.000 registrerede medlemmer ved anerkendelsen eller ved udgangen af regnskabsåret 2002. I betragtning af at medlemstallet blev opnået primo 2003, og at tallet allerede ultimo 2003 havde nået ca. 20.000 medlemmer, er jeg dog enig i direktoratets beslutning om ikke at foretage sig yderligere i sagen.

Jeg vil anbefale ministeriet at sørge for, at det af regelgrundlaget fremgår, hvordan medlemmer skal defineres. Jeg har desuden anbefalet ministeriet at afklare eksplicit, hvordan lovkravet om 10.000 medlemmer ved anerkendelsen af a-kassen kan overholdes. Fx kunne ministeriet stille krav om, at a-kassen inden for 3 måneder efter anerkendelsen skal have registreret 10.000 medlemmer.

Direktoratet har i høringsfasen tilkendegivet, at direktoratet ikke finder, at anerkendelsen er sket på et usikkert grundlag, da der på anerkendelsestidspunktet forelå dokumentation for, at 10.000 personer skriftligt og utvetydigt havde meldt sig ind i den ikke-ankendte a-kasse. Direktoratet vil imidlertid på baggrund af Rigsrevisionens notat drøfte med Beskæftigelsesministeriets departement, om det vil være hensigtsmæssigt at skærpe reglerne, fx med krav om at en anerkendt a-kasse inden for 3 måneder efter anerkendelsen skal have registreret 10.000 medlemmer.

Jeg mener dog fortsat, at anerkendelsen er sket på et usikkert grundlag af ovennævnte grunde. Jeg synes derfor, at det er positivt, at direktoratet vil drøfte med Beskæftigelsesministeriets departement, om det vil være hensigtsmæssigt at skærpe reglerne.

6. Med hensyn til direktoratets konkrete tilsyn med DL-a er det min vurdering, at tilsynet har været tilfredsstillende, idet direktoratet har reageret i tilstrækkeligt omfang på problemer under hensyn til, at der er tale om en ny a-kasse og den offentlige interesse for a-kassen og dens landsformand. Jeg mener, at direktoratet fortsat bør være meget opmærksomt i sit tilsyn med DL-a i lyset af de problemer, som direktoratet har registreret vedrørende håndteringen af reglerne i forbindelse med dagpengeudbetalinger. Problemerne er bl.a., at der er sket fejludbetalinger, og at blanketmaterialet ikke er blevet anvendt korrekt. Direktoratet er i gang med at undersøge, om problemerne skyldes manglende rutine i sagsbehandlingen.

7. Det er min vurdering, at resultatet af forundersøgelsen ikke giver anledning til at iværksætte en større undersøgelse af området på nuværende tidspunkt. Jeg har derfor valgt at orientere statsrevisorerne om resultatet af den foretagne forundersøgelse i et udvidet notat.

II. Indledning, metode og afgrænsning

8. Statsrevisorerne drøftede på deres møde den 8. oktober 2003 arbejdsløshedskassernes (a-kassernes) administration af dagpenge. I den forbindelse oplyste jeg, at Rigsrevisionen over sommeren 2004 ville igangsætte en forundersøgelse om Arbejdsdirektoratets tilsyn med a-kassernes administration af dagpengeområdet. A-kassernes udbetaling af dagpenge udgør i 2004 23 mia. kr.

Derudover har der været en del omtale i medierne af den nyoprettede tværfaglige a-kasse Danske Lønmodtageres a-kasse (DL-a), fordi landsformanden for DL-a, som også er landsformand for 2 fagforeninger, er blevet anklaget for misbrug af fagforeningsmedlemmernes penge. Arbejdsdirektoratets tilsyn med DL-a har ikke afdækket misbrug i perioden 2002-2004.

9. Formålet med Rigsrevisionens forundersøgelse har været at vurdere, om Arbejdsdirektoratets tilsyn med de tværfaglige a-kassers administration af dagpengeområdet har været tilfredsstillende i perioden september 2002 - medio 2004. Formålet har mere specifikt været at vurdere følgende:

- Er Arbejdsdirektoratets lovpligtige tilsyn med de tværfaglige a-kasser tilfredsstillende?
- Har Beskæftigelsesministeriet sikret, at DL-a levede op til kravene, da ministeriet anerkendte a-kassen?
- Har Arbejdsdirektoratets konkrete tilsyn med DL-a været tilfredsstillende?

10. Det er min vurdering, at resultatet af forundersøgelsen ikke giver anledning til at iværksætte en større undersøgelse af området på nuværende tidspunkt. Jeg har derfor valgt at orientere statsrevisorerne om resultatet af den foretagne forundersøgelse i et udvidet notat.

11. Forundersøgelsen har fokuseret på direktoratets lovpligtige tilsyn med de tværfaglige a-kasser, herunder tilsynet med a-kassernes regnskaber og revision, dagpengeadministration, it-sikkerhed samt rådighedsvurderinger. Forundersøgelsen inddrager således ikke direktoratets tilsyn med a-kassernes administration af de øvrige for-

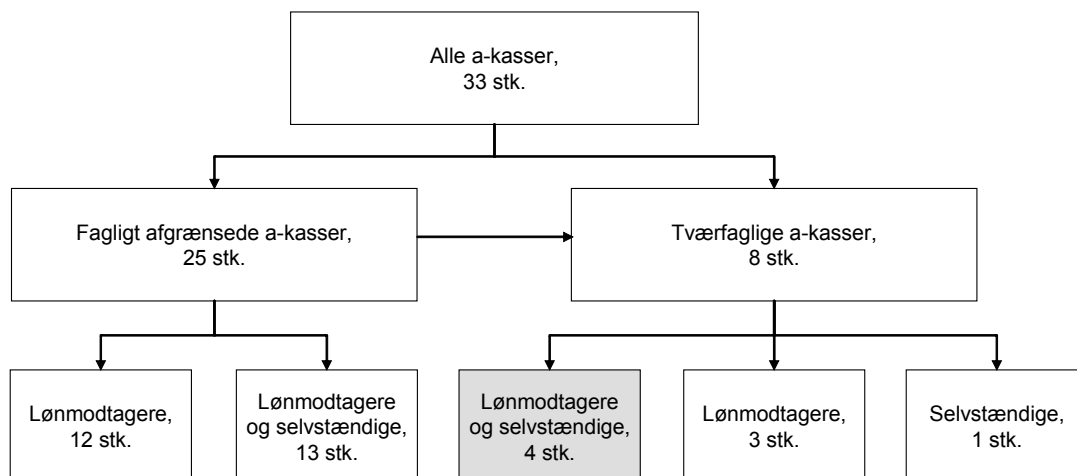
sikringsordninger som fx efterløn og overgangsydelser. Forundersøgelsen inddrager heller ikke direktoratets tilsyn med medlemmernes oplysninger over for a-kasserne.

Direktoratet har oplyst, at tilsynet med de faglige og tværfaglige a-kasser er ens, hvorfor der ikke er særlige regler eller hensyn i forhold til direktoratets tilsyn med de tværfaglige a-kasser. Rigsrevisionen har ved vurderingen af tilsynet gennemgået sager vedrørende de tværfaglige a-kasser.

12. Forundersøgelsen er gennemført ved dokumentgennemgang, interviews og brevveksling med Arbejdsdirektoratet samt stikprøver af direktoratets tilsyn. Rigsrevisionen har gennemgået det relevante lovgrundlag, direktoratets kontorkontrakter og status på disse, officielle rapporter, mødereferater og notater fra direktoratet om deres tilsynsvirksomhed og benchmarkingrapporter.

13. Rigsrevisionen har foretaget stikprøver af direktoratets tilsyn med de tværfaglige a-kassers administration af dagpengeområdet. Der er i alt 33 a-kasser, hvoraf 8 er tværfaglige a-kasser, som ultimo 2003 dækkede knap 0,5 mio. medlemmer, svarende til godt 19 %, ud af i alt 2,4 mio. medlemmer.

Figur 1. Oversigt over fordelingen mellem faglige og tværfaglige a-kasser



14. Figur 1 viser fordelingen mellem faglige og tværfaglige a-kasser. Stikprøven har omfattet 4¹⁾ af de 8 tværfaglige a-kasser, der ultimo 2003 dækkede knap 15 % af det

¹⁾ A-kassen for Journalistik, kommunikation og sprog, Danske Lønmodtageres a-kasse, Kristelig a-kasse og A-kassen for Selvstændige Erhvervsdrivende (ASE).

samlede antal a-kassemedlemmer, jf. den fremhævede kasse i figur 1. De 4 a-kasser blev udvalgt, fordi de fra 2002 udvidede deres medlemsgruppe til at dække både lønmodtagere og selvstændige. Dette bevirkede, at de som noget nyt skulle håndtere regelsæt for begge disse grupper.

Rigsrevisionen har gennemgået sager vedrørende direktoratets tilsyn med de 4 udvalgte a-kassers økonomi og regnskab, rådighedsvurderinger, administration af dagpengeområdet samt it-sikkerhed. Der er i alt gennemgået 118 sager.

15. For at belyse Beskæftigelsesministeriets anerkendelse af DL-a samt direktoratets konkrete tilsyn med DL-a har Rigsrevisionen gennemgået den statsautoriserede revisors tiltrædelsesprotokollat vedrørende DL-a, revisionsprotokollater for regnskabsårene 2002 og 2003 samt øvrigt relevant materiale, herunder ansøgningsmateriale fra Beskæftigelsesministeriet.

DL-a havde knap 20.000 medlemmer ved udgangen af 2003, svarende til godt 0,8 % af det samlede antal a-kassemedlemmer.

16. Notatet har i udkast været forelagt Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger i vidt omfang er indarbejdet i notatet. Beskæftigelsesministeriet har henholdt sig til Arbejdsdirektoratet bemærkninger.

III. Baggrund

A. A-kasserne

17. A-kasserne er private organisationer, hvis aktiviteter finansieres med både offentlige og private midler. A-kassernes udgifter til dagpenge, efterløn mv. til medlemmer refunderes fuldt ud af offentlige midler. Beskæftigelsesministeren har i sit svar til et § 20-spørgsmål af 15. november 2002 oplyst, at refusionen ikke kan overstige summen af dagpengebeløbene til medlemmerne. A-kasserne har ikke på noget tidspunkt rådighed over refusionsbeløbet, da ydelserne udbetales direkte fra Nationalbanken til de enkelte medlemmers konti i deres pengeinstitutter.

De private midler er medlemskontingenter til a-kasserne, som er sammensat på følgende måde:

- Medlemsbidrag²⁾, ATP samt eventuelt efterlønsbidrag (beløb fastsat af myndighederne og betales til direktoratet én gang om måneden)
- Administrationsbidrag (beløb fastsat af de enkelte a-kasser til dækning af løn, lokaler, it mv.).

18. Det er a-kassernes opgave at varetage administrationen af lov om arbejdsløshedsforsikring mv., herunder gennemføre rådighedsvurdering, udbetale dagpenge, feriedagpenge, efterløn og overgangsydelser samt yde vejledning og rådgivning til medlemmerne.

19. En a-kasse kan indgå en administrationsaftale med en tilknyttet faglig organisation om hel eller delvis varetagelse af a-kassens administrative opgaver, hvilket 29 ud af 33 a-kasser har benyttet sig af. Aftalen skal indeholde en beskrivelse af arten og omfanget af de opgaver, som er omfattet af aftalen, samt et budget for de forventede fællesudgifter og fordelingsnøgler. Der er fastsat en række krav til, hvordan fællesudgifter skal opgøres, beregnes, fordeles og afregnes, ligesom der er klare regler for, hvad aftalerne skal indeholde.

De faglige organisationer er ikke underlagt noget offentligt tilsyn, og da der er tale om medlemsforeninger, er det alene op til medlemmerne af foreningen at reagere på utilfredsstillende forhold, herunder fx mistanke om svig.

A-kasser, som helt eller delvist administreres af eller sammen med en faglig organisation, kan komme i en vanskelig situation, hvis den faglige organisation bliver udsat for økonomisk sammenbrud og derfor ikke kan opfylde sin del af administrationsaftalen. Beskæftigelsesministeren har i sit svar til et § 20-spørgsmål af 15. november 2002 oplyst, at der ikke er hjemmel til at fratage en anerkendt a-kasse ret til at indgå administrationsaftale med en faglig organisation.

20. Siden september 2002 har det været muligt at oprette tværfaglige a-kasser for lønmodtagere og/eller selvstændige erhvervsdrivende samt fagligt afgrænsede a-kasser, hvis område dækker både lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende. Indtil

²⁾ En a-kasse skal for hvert medlem indbetale et medlemsbidrag til staten, som dækker en del af de udbetalte forsikringsydelser.

lovændringen trådte i kraft den 1. september 2002, skulle alle a-kasser være fagligt afgrænsede og enten omfatte lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende. En enkelt a-kasse for lønmodtagere – Kristelig a-kasse – var dog tværfaglig i kraft af særlig lovhjemmel.

Formålet med lovændringen var at fremme fleksibiliteten på arbejdsmarkedet, øge medlemmernes valgmuligheder, forbedre mulighederne for at give ledige medlemmer tilbud, der rækker uden for deres hidtidige fagområde, samt øge konkurrencen mellem a-kasserne med henblik på at opnå bedre medlemsservice og lavere administrationsomkostninger.

B. Arbejdsdirektoratet

21. Arbejdsdirektoratet er en enhed under Beskæftigelsesministeriet, der fører tilsyn med a-kassernes administration af reglerne om arbejdsløshedsforsikring. Der er oprettet en særlig tilsynsafdeling med 3 tilsynskontorer under direktoratet, som skal sikre, at a-kasserne administrerer arbejdsløshedsforsikringslovens regler korrekt samt afdække og forebygge misbrug af dagpengesystemet. Det er lovbestemt, at alle a-kasser skal revideres af en statsautoriseret revisor.

22. Under ministeriet er der nedsat et tilsynsråd for arbejdsløshedsforsikringen (Tilsynsrådet), hvis hovedopgave er at rådgive ministeren i spørgsmål om direktoratets tilsynsvirksomhed og tilse, at direktoratets tilsyn med a-kasserne forløber tilfredsstillende. Direktoratet aflægger halvårslige tilsynsrapporter til Tilsynsrådet og orienterer Tilsynsrådet om tilsynsafdelingens arbejde ved møder ca. 4 gange om året.

IV. Er Arbejdsdirektoratets lovpligtige tilsyn med de tværfaglige a-kasser tilfredsstillende?

23. Rigsrevisionen har undersøgt direktoratets tilsyn med udgangspunkt i regelgrundlaget for tilsynet og via stikprøver vurderet, om direktoratet har foretaget det lovpligtige tilsyn, samt om direktoratet har reageret på eventuelle problemer, som direktoratet har registreret i forbindelse med tilsynet med administrationen af dagpengeområdet.

A. Direktoratets regelgrundlag og tilsynsopgaver

24. Arbejdsdirektoratets tilsyn udspringer af arbejdsløshedsforsikringslovens kap. 14, som angiver de overordnede rammer for direktoratets tilsyn. Arbejdsløshedsforsikringsloven er udmøntet i 102 bekendtgørelser, der indeholder de konkrete regler, som direktoratet vurderer a-kassernes administration op imod. Ifølge direktoratet er det dog primært de bekendtgørelser, der konkret og indholdsmæssigt beskriver medlemmernes rettigheder og pligter, som er genstand for tilsynet med a-kasser.

Direktoratet har med udgangspunkt heri udarbejdet en arbejdsgangbeskrivelse af 23. juni 2004 for de 3 tilsynskontorers gennemgang af a-kassernes revisionsprotokollater. Endelig har direktoratet udarbejdet en række tjekskemaer, som skal danne grundlag for tilsynet, fx ved gennemgang af årsregnskaber, administrationsaftaler og behandling af sager i rådighedstilsynet.

25. Rigsrevisionen har bedt direktoratet redegøre for direktoratets overordnede planlægning eller strategi for tilrettelæggelsen af tilsynet med a-kasserne. Af direktoratets strategipapir fremgår det, at direktoratet gennemfører et rullende og målrettet tilsyn, der planlægges ud fra kriterier om væsentlighed og risiko. Direktoratet har herudover oplyst, at tilsynet består af relativt faste opgaver, der enten udføres løbende, eller som er årligt tilbagevendende. Herudover gennemfører direktoratet hvert år forskellige projekter, der ligger ud over de faste opgaver.

De faste opgaver er beskrevet i loven/bekendtgørelserne og/eller fremgår af direktoratets resultat-/kontorkontrakter. Af faste opgaver kan nævnes rådighedstilsynet, regnskabstilsynet, gennemgang af revisionsprotokollater i forhold til økonomi, administration og it-sikkerhed samt administrationsundersøgelser.

De forskellige projekter fastsættes hvert år i forbindelse med indgåelse af både resultat- og kontorkontrakterne. Som eksempel på et projekt i 2004 er en undersøgelse af nye administrationsområder i 4 a-kasser.

Mere specifikke valg – fx hvilke a-kasser der skal gennemgås særligt grundigt eller fokusområder i de årlige administrationsundersøgelser – baseres typisk på de enkelte tilsynskontorers erfaringer og viden om de konkrete områder.

B. Tilsyn med a-kassernes regnskab og revision

26. Rigsrevisionen undersøger årligt direktoratets tilsyn med a-kasserne i forbindelse med den finansielle revision. Således har Rigsrevisionen foretaget en udvidet gennemgang af direktoratets årsrapport for 2003 samt en revision af tilskud til arbejdsløshedsdagpenge, efterløn og overgangsydelser mv. i 2003 og i 2004 gennemgået direktoratets tilsyn med a-kassernes årsregnskaber. Konklusionerne er, at området samlet set fungerer tilfredsstillende.

27. Rigsrevisionen har i denne forundersøgelse vurderet, om direktoratets tilsyn med de tværfaglige a-kassers årsregnskaber og revision er tilfredsstillende. Gennemgangen har vist, at direktoratet løbende modtager og gennemgår a-kassernes regnskaber mv. samt sender eventuelle opklarende spørgsmål og kritikpunkter til høring i a-kasserne. Direktoratet foretager, efter regnskabsanalysen er afsluttet, en risikovurdering af den enkelte a-kasse til det efterfølgende års revision. Ud fra en risiko- og væsentlighedsbedømmelse foretages der enten en mindre eller en normal revision. Direktoratet har oplyst, at der højst kan foretages en mindre revision 2 år i træk på en a-kasse. Sondringen mellem en mindre og en normal revision blev, bl.a. på Rigsrevisionens opfordring, indført i 2000 med det formål at fremskynde afslutningen af regnskabsgennemgangen uden at skulle bruge ekstra ressourcer.

28. Gennemgangen har desuden vist, at direktoratet har gennemgået a-kassernes administrationsaftaler med de faglige organisationer og via brevveksling med a-kasserne sikret, at administrationsaftalerne blev bragt i overensstemmelse med kravene til aftalerne. A-kasserne skal årligt indsende administrationsaftaler til orientering, og den egentlige sagsbehandling sker i forbindelse med gennemgangen af årsregnskaberne. Direktoratets kontrol og tilsyn med administrationsaftalerne gennemføres med udgangspunkt i et tjekskema.

29. Gennemgangen har endelig vist, at direktoratet udfører en række kontrolopgaver i forlængelse af regnskabstilsynets arbejde, herunder kontrol af uretmæssig udbetalt refusionsbeløb og inddrivelse af tilbagebetalingskrav. Direktoratet har siden 1999 foretaget systematiske og sammenlignende undersøgelser af kvaliteten af a-kassernes afgørelser i tilbagebetalingssager. Undersøgelserne er forelagt Tilsynsrådet.

30. På baggrund af ovennævnte gennemgang og interviews med direktoratet er det min vurdering, at direktoratets tilsyn med a-kassernes økonomi er tilfredsstillende.

C. Tilsyn med a-kassernes dagpengeadministration

31. Direktoratet skal ifølge loven foretage administrationsundersøgelser via tilsynsbesøg i a-kasserne. Ved tilsynsbesøgene undersøger direktoratet forretningsgangene og administrationen af reglerne om arbejdsløshedsdagpenge og efterløn mv. Det gælder bl.a. regler vedrørende beregning af dagpengesats, supplerende dagpenge, arbejdsophør og beskæftigelseskrav, herunder krav om at medlemmer skal stå til rådighed og være aktivt arbejdssøgende. Direktoratet udvælger som nævnt administrationsundersøgelserne ud fra kontorenes erfaringer og viden med de konkrete områder.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at direktoratet har foretaget årlige administrationsundersøgelser af forskellige emner, og at der er fulgt op på disse med hørings- og afslutningsskrivelser. I 2003 undersøgte direktoratet a-kassernes administration af reglerne om G-dage, overskydende timer, supplerende dagpenge og arbejdsophør, mens direktoratet i 2004 undersøgte a-kassernes afgørelser om svig og a-kassernes administration af fleksibel efterløn.

Eftersom reglerne om a-kassernes dagpengeadministration er et komplekst og omfangsrigt lovområde, kan der gå en årrække mellem undersøgelser af a-kassernes administration af forskellige områder.

32. Derudover gennemgår direktoratet årligt samtlige a-kassers revisionsprotokoller og følger op på revisors eventuelle kritiske bemærkninger om administrationen. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at direktoratet har gennemgået a-kassernes revisionsprotokoller i forbindelse med dagpengeadministration og fulgt op på eventuelle kritiske bemærkninger fra revisor.

33. Endelig foretager direktoratet årlige projektundersøgelser. Fx foretog direktoratet i 2004 en undersøgelse af nye administrationsområder i 4 a-kasser (2 fagligt afgrænsede og 2 tværfaglige), som efter lovændringen i september 2002 har optaget nye medlemsgrupper (lønmodtagere og/eller selvstændige). DL-a var udvalgt som én af de 4, da den var en nyetableret tværfaglig a-kasse. Direktoratet konstaterede, at der i de 2 tværfaglige a-kasser var en del fejl i forhold til administrationen af dagpenge-

området. Direktoratet vurderede, at fejlene skyldtes, at a-kasserne som noget nyt skulle administrere regler for både lønmodtagere og selvstændige. Direktoratet er i færd med at følge op over for a-kasserne.

Derudover gennemfører direktoratet årligt benchmarking af a-kasserne, hvor alle a-kassers administration på udvalgte områder sammenlignes. Formålet med sammenligningerne er at skabe større gennemsigtighed i a-kassesystemet og ans pore a-kasserne til at kvalitetsudvikle sig.

34. Jeg mener, på baggrund af ovennævnte gennemgang samt interviews, at direktoratet følger op på væsentlige bemærkninger, og at direktoratets tilsyn med a-kassernes dagpengeadministration er tilfredsstillende.

I betragtning af reglernes omfang og kompleksitet mener jeg dog, at direktoratet i den rullende planlægning af tilsynet, med udgangspunkt i lovkravene og en samlet vurdering af risiko og væsentlighed, bør sikre, at tilsynet dækker alle a-kassernes lovpligtige opgaver vedrørende dagpengeadministration over en årrække.

D. Tilsyn med a-kassernes it-sikkerhed

35. Direktoratet foretager en årlig standardgennemgang af samtlige a-kassers revisionsprotokollater vedrørende it-sikkerhed. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at direktoratet gennemgår og vurderer revisors udtalelse om administrationen af a-kassernes it, og at direktoratet følger op på væsentlige bemærkninger.

Direktoratet udarbejdede i 2003 en oversigt over deres gennemgang af a-kassernes revisionsprotokollater i forhold til a-kassernes it-sikkerhed, hvoraf det bl.a. fremgår, om gennemgangen har givet eventuelle bemærkninger, som direktoratet skal følge op på det efterfølgende år. Direktoratet har oplyst, at direktoratet vil fortsætte med at udarbejde årlige oversigter over deres protokollatgennemgang.

36. Ud fra ovenstående gennemgang og interviews mener jeg, at direktoratets tilsyn med de tværfaglige a-kassers it-sikkerhed er tilfredsstillende.

E. Rådighedstilsynet

37. Direktoratets rådighedstilsyn blev etableret i 1995. Formålet er at kontrollere og vurdere a-kassernes afgørelser i rådighedsspørgsmål, der opstår som følge af indberetninger fra Arbejdsformidlingen (AF). AF sender en elektronisk indberetning til a-kassen, hvis et medlem ikke er dukket op til et kursus, arbejde mv. A-kassen stopper herefter udbetaling af dagpenge og undersøger, om medlemmet er til rådighed for arbejdsmarkedet. Direktoratet har oplyst, at rådighedstilsynet fra 1. juli 2003 er udvidet fra at omfatte ca. 2.000 sager til at omfatte ca. 7.000 sager årligt.

38. Direktoratet skelner mellem 3 former for rådighedsvurderinger:

1. *Positive rådighedsvurderinger* er sager, hvor medlemmet generelt set er til rådighed for arbejdsmarkedet. Ved positive rådighedsvurderinger sker der således som udgangspunkt ikke indgreb i medlemmets dagpenge. Medlemmet vil dog kunne blive tildelt en sanktion i form af en effektiv karantæne på 3 uger, hvis der ikke har været en gyldig grund til afslaget/ophøret. For at sætte ekstra fokus på a-kassernes administration af rådighedsreglerne har direktoratet siden juli 2003 skullet kontrollere alle rådighedsvurderinger i sager, der kan udløse en sanktion, men hvor denne ikke er givet.
2. *Negative rådighedsvurderinger* er sager, hvor medlemmet ikke er til rådighed for arbejdsmarkedet i en periode, fx på grund af børnepasningsproblemer eller sygdom. Medlemmet vil blive udelukket, til den pågældende igen er til rådighed. Herudover vil medlemmet som ved de positive rådighedsvurderinger kunne blive tildelt en sanktion i form af en effektiv karantæne på 3 uger. Direktoratet kontrollerer også her alle rådighedsvurderinger i sager, der kan udløse en sanktion, men hvor denne ikke er givet. Direktoratet skal føre tilsyn med de øvrige negative hændelser ved stikprøver.
3. *Irrelevante rådighedsvurderinger* er sager, hvor medlemmet ikke har pligt til at stå til rådighed, fx fordi medlemmet er kommet i varigt/midlertidigt arbejde. Medlemmet er dermed ikke berettiget til dagpenge på hændelsestidspunktet. Direktoratet skal føre tilsyn med disse sager ved stikprøver.

39. Gennemgangen har vist, at direktoratet kontrollerer alle positive rådighedsvurderinger fra a-kasserne. Direktoratet har oplyst, at det er et krav, at a-kasserne skal indsende alle positive rådighedsvurderinger senest 1 måned efter, at a-kassen har registreret hændelsen i AMANDA. Direktoratet fører hvert kvartal kontrol med, at direktoratet modtager alle sager ved at sammenkøre oplysninger indsendt fra den enkelte a-kasse med oplysninger i AMANDA's Datawarehouse. Direktoratet har endvidere oplyst, at der pr. 1. oktober 2004 fortsat mangler indberetning fra a-kasserne for ca. 20 sager vedrørende 4. kvartal 2003. Gennemgangen har vist, at direktoratet følger op over for de pågældende a-kasser.

40. Gennemgangen har desuden vist, at direktoratet vurderer og fører kontrol med a-kassernes øvrige administration af reglerne om rådighed ved at foretage stikprøver blandt alle 3 former for rådighedsvurderinger. Hvert år foretager direktoratet tilsyn med, hvor mange procent af a-kassernes afgørelser der er forkerte – den såkaldte fejlprocent. En forkert afgørelse er ifølge direktoratet en afgørelse, der som følge af direktoratets tilsyn er endt med en anden afgørelse end den, som a-kassen oprindeligt har truffet. De typiske fejl er enten, at a-kassen har foretaget en forkert vurdering af medlemmets rådighed på hændelsestidspunktet eller udbetaling af uretmæssige dagpenge. A-kassernes forkerte afgørelser kan både være til ugunst og gunst for medlemmerne.

Ifølge direktoratets undersøgelser er kvaliteten af a-kassernes rådighedsafgørelser blevet markant forbedret siden 1995. I 1995 havde a-kasserne en fejlprocent på omkring 30 %, mens fejlprocenten i 2003 var på 4,4 %. Direktoratets målsætning for 2002 og 2003, som fremgår af resultatkontrakterne med Beskæftigelsesministeriet, har været fastsat til en fejlprocent på maks. 3,3 %. Direktoratet opnåede ikke dette mål hverken i 2002 og 2003. Direktoratet har oplyst, at der er tale om en retningsangivelse for, hvor mange fejl a-kasserne samlet bør have, da direktoratet ikke har en direkte indflydelse på, om målet opfyldes.

Direktoratets målsætning for 2004 er fortsat en fejlprocent på maks. 3,3 %, men direktoratet har oplyst, at direktoratet er i gang med at overveje nye principper for målfastsættelsen. Direktoratets mål for a-kassernes fejlprocent i rådighedstilsynet tog udgangspunkt i resultatet for det foregående år. Konkret har det været fejlprocenten i de 5 bedste a-kasser (med over 20 sager), der har været bestemmende for det følgen-

de års målsætning. Dette princip blev formuleret i slutningen af 1990'erne, hvor der fortsat var problemer med de høje fejlprocenter.

I 2003 viste direktoratets rådighedsundersøgelse, at fejlprocenten i de 5 bedste a-kasser var tæt på nul, men det er ifølge direktoratet hverken hensigtsmæssigt eller realistisk at stille krav om en generel fejlprocent tæt på nul. Direktoratets rådighedsundersøgelse i 2003 har således vist, at der var i alt 20 forkerte afgørelser ud af 453 sager. Ud af de 20 forkerte afgørelser var de 9 forekommet i a-kasser, som hver kun havde én forkert afgørelse. Det vil sige, at en a-kasse, der fx havde én fejl i 23 sager, havde en fejlprocent på 4,3 %. Derfor er direktoratet i gang med at formulere nye principper for målfastsættelsen af fejlprocenten, der afspejler et mere realistisk krav til a-kasserne, og som kan medvirke til, at direktoratets resultatmål kan opfyldes.

41. På baggrund af ovenstående gennemgang mener jeg, at direktoratets rådigheds-tilsyn er tilfredsstillende.

42. Gennemgangen af direktoratets tilsyn med de tværfaglige a-kasser har samlet vist, at direktoratet i overensstemmelse med arbejdsløshedsforsikringsloven gennemfører et omfattende og grundigt tilsyn. På baggrund heraf er det min vurdering, at direktoratets tilsyn med de tværfaglige a-kasser er tilfredsstillende.

V. Har Beskæftigelsesministeriet sikret, at DL-a levede op til kravene, da ministeriet anerkendte a-kassen?

43. DL-a blev oprettet af fagforeningen Danmark og fagforeningerne Funktionærkartellet/Teknikersammenslutningen og blev anerkendt som tværfaglig a-kasse i september 2002. Landsformanden for både a-kassen og begge fagforeninger har været genstand for meget presseomtale, dels fordi han i 1998 fik en dom for dagpengesvig, dels fordi han er blevet beskyldt for at anvende fagforeningernes midler til private formål.

44. Rigsrevisionen har vurderet, om a-kassen levede op til lovkravene, da den blev anerkendt. Det er Beskæftigelsesministeriet, der – i samarbejde med Arbejdsdirektoratet – forestår anerkendelsen af a-kasser. Ifølge lov om arbejdsløshedsforsikring mv. er der 3 overordnede krav, der skal opfyldes ved anerkendelsen af en ny a-kasse. For

det første kan en a-kasse anerkendes, hvis den er fagligt eller tværfagligt afgrænset og dækker lønmodtagere og/eller selvstændige. For det andet skal a-kassens vedtægt være i overensstemmelse med en standardvedtægt, som bl.a. vedrører a-kassens ledelse, regnskab og revision samt vedtægtsændringer og formuens anvendelse ved anerkendelsens bortfald. For det tredje skal a-kassen have mindst 10.000 medlemmer, som opfylder en række betingelser vedrørende bopæl, alder og beskæftigelse.

45. Med hensyn til lovkravene om a-kasseafgrænsning har gennemgangen vist, at DL-a ved anerkendelsen opfyldte de krav til afgrænsning, der er opstillet i loven, idet DL-a er en tværfaglig a-kasse for lønmodtagere og selvstændige.

46. Med hensyn til lovkravene om vedtægter har gennemgangen vist, at direktoratet har gennemgået DL-a's vedtægter og via brevveksling med a-kassen sikret, at disse blev bragt i overensstemmelse med standardvedtægterne.

I forbindelse med gennemgangen af DL-a's vedtægter påpegede direktoratet bl.a., at der i udstrakt grad var personsammenfald mellem forretningsudvalget, hovedbestyrelsen og delegeretmøderne. Personsammenfaldet bestod i, at landsformanden samt de 2 næstformænd for a-kassen var repræsenteret og havde stemmeret i hovedbestyrelsen, forretningsudvalget og delegeretmøderne. Problemet var ifølge direktoratet især, at hovedbestyrelsen var repræsenteret og havde stemmeret på delegeretmøderne. Direktoratet bemærkede over for DL-a, at der i a-kasser med tilsvarende konstruktioner er en udtrykkelig begrænsning i hovedbestyrelsens stemmeret ved delegeretmøderne.

Direktoratet godkendte dog vedtægterne med henvisning til, at medlemmerne havde indirekte adgang til møderne via deres repræsentanter fra afdelingerne, og at spørgsmålet om hovedbestyrelsens stemmeret ved delegeretmøderne var et foreningsretligt spørgsmål, der i sidste instans var et domstolsanliggende. DL-a gennemførte efterfølgende ikke begrænsninger i hovedbestyrelsens stemmeret på delegeretmøderne med henvisning til, at hovedbestyrelsens andel af det samlede stemmetal er så lav, at habilitetsproblemet fortoner sig.

47. Med hensyn til medlemskravene har gennemgangen vist, at Beskæftigelsesministeriet anerkendte DL-a den 30. september 2002 med henvisning til en attestation fra

DL-a's statsautoriserede revisor. Af attestationen fremgår det, at der på ansøgningstidspunktet var mindst 10.000 medlemmer af den (ikke-anerkendte) a-kasse, der opfyldte betingelserne for optagelse i (den anerkendte) a-kassen.

Direktoratet har efterfølgende oplyst til Rigsrevisionen, at direktoratet ved medlemmer forstår personer, som skriftligt og utvetydigt har meldt sig ind i en ikke-statsanerkendte a-kasse, fx ved underskrift på en indmeldelsesblanket. Direktoratet har endvidere over for Rigsrevisionen påpeget, at det ikke er muligt for a-kasserne at registrere medlemmer, før a-kassen er anerkendt, og at det i praksis må anses for usandsynligt, at en helt ny a-kasse kan registrere 10.000 medlemmer i perioden umiddelbart efter anerkendelsen.

Jeg kan dermed konstatere, at ministeriets anerkendelse ikke bygger på registrerede medlemmer, men på tilsagn via indmeldelsesblanketter. Jeg mener i lyset heraf, at ministeriet bør sørge for, at det af regelgrundlaget fremgår, hvordan medlemmer skal defineres.

48. I et § 20-spørgsmål fra januar 2003 til beskæftigelsesministeren blev ministeren spurgt, om han var sikker på, at DL-a havde 10.000 medlemmer eller derover, da den blev anerkendt. Ministeren svarede, at han var sikker og henviste til ovennævnte attestation fra DL-a's statsautoriserede revisor. Samtidig anførte ministeren, at a-kassen skulle have mindst 10.000 medlemmer ved regnskabsårets udgang. Ministeren henviste til lovens § 37, ifølge hvilken anerkendelsen af en a-kasse bortfalder ved udgangen af vedkommende regnskabsår, hvis a-kassen ikke opfylder betingelserne for at blive anerkendt. DL-a opfyldte betingelserne, da DL-a havde meddelt direktoratet, at man den 31. december 2002 havde 10.067 medlemmer.

Jeg kan således konstatere, at ministeren tolker loven således, at det reelle antal registrerede medlemmer af a-kassen først skal opgøres ved regnskabsårets afslutning.

49. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at DL-a ifølge de statslige medlemsbidrag, som a-kassen indbetaler til direktoratet, havde 7.347 medlemmer den 1. november, 8.471 den 1. december og 10.067 medlemmer den 31. december 2002.

I begyndelsen af 2003 blev direktoratet i forbindelse med en samtale med landsformanden opmærksom på, at DL-a's afregning for medlemsbidrag ikke skete efter direktoratets retningslinjer. Direktoratet bad derfor a-kassens revisor om at gennem-

gå medlemsoplysningerne og konstatere, om a-kassen havde det fornødne antal betalende medlemmer pr. 1. januar 2003. I marts 2003 erklærede revisor, at antallet af medlemmer pr. 1. januar 2003 udgjorde 9.330, men at medlemstallet for februar 2003 nu var oppe på 10.519.

Direktoratet meddelte på baggrund heraf DL-a, at direktoratet ikke ville foretage sig yderligere.

50. Gennemgangen har vist, at DL-a blev anerkendt på baggrund af tilsagn via indmeldelsesblanketter i september 2002, og at DL-a herefter påbegyndte registreringen af medlemmerne. Ved regnskabsårets udgang vurderede direktoratet på baggrund af et tilsynsbesøg, hvor direktoratet gennemgik tilsagn via indmeldelsesblanketter, at DL-a ville nå 10.000 registrerede medlemmer ved årets udgang. Efterfølgende viste det sig imidlertid, at DL-a's afregning for medlemsbidrag ikke var korrekt, og at DL-a's reelle medlemstal ved regnskabsårets udgang kun havde udgjort 9.330. DL-a nåede først 10.000 korrekt registrerede medlemmer i februar 2003.

51. Jeg mener, at anerkendelsen af DL-a er sket på et usikkert grundlag i forhold til lovens krav om 10.000 medlemmer ved anerkendelsen, idet gennemgangen har vist, at DL-a hverken havde 10.000 registrerede medlemmer ved anerkendelsen eller ved udgangen af regnskabsåret 2002. I betragtning af at medlemstallet blev opnået primo 2003, og at tallet allerede ultimo 2003 havde nået ca. 20.000 medlemmer, er jeg dog enig i direktoratets beslutning om ikke at foretage sig yderligere i sagen.

Jeg vil anbefale ministeriet at sørge for, at det af regelgrundlaget fremgår, hvordan medlemmer skal defineres. Jeg har desuden anbefalet ministeriet at afklare eksplicit, hvordan lovkravet om 10.000 medlemmer ved anerkendelsen af a-kassen kan overholdes. Fx kunne ministeriet stille krav om, at a-kassen inden for 3 måneder efter anerkendelsen skal have registreret 10.000 medlemmer.

52. Direktoratet har i høringsfasen tilkendegivet, at direktoratet ikke finder, at anerkendelsen er sket på et usikkert grundlag, da der på anerkendelsestidspunktet forelå dokumentation for, at 10.000 personer skriftligt og utvetydigt havde meldt sig ind i den ikke-ankendte a-kasse. Direktoratet vil imidlertid på baggrund af Rigsrevisionens notat drøfte med Beskæftigelsesministeriets departement, om det vil være hen-

sigtsmæssigt at skærpe reglerne, fx med krav om at en anerkendt a-kasse inden for 3 måneder efter anerkendelsen skal have registreret 10.000 medlemmer.

53. Jeg mener dog fortsat, at anerkendelsen er sket på et usikkert grundlag af ovennævnte grunde. Jeg synes derfor, at det er positivt, at direktoratet vil drøfte med Beskæftigelsesministeriets departement, om det vil være hensigtsmæssigt at skærpe reglerne.

VI. Har Arbejdsdirektoratets konkrete tilsyn med DL-a været tilfredsstillende?

54. Som tidligere nævnt består direktoratets tilsyn af gennemgang af a-kassernes årsregnskaber, revisionsprotokollater og administrationsaftaler, gennemførelse af administrationsundersøgelser, herunder tilsynsbesøg, samt benchmarking af alle a-kasser på udvalgte områder.

Rigsrevisionen har vurderet, om direktoratet har gennemført ovenstående tilsyn med DL-a, samt om direktoratet har reageret i tilstrækkeligt omfang på eventuelle problemer under hensyn til, at der er tale om en ny a-kasse og den offentlige interesse for a-kassen og landsformanden.

55. Gennemgangen har vist, at direktoratet i oktober 2002 har tilbudt a-kassen assistance og vejledningsforløb. Desuden har direktoratet foretaget et tilsynsbesøg i december 2002 for at få overblik over, hvor langt a-kassen var nået i etableringen af sin administration. Det var direktoratets vurdering, at det var et problem, at a-kassen manglede medarbejdere med erfaring i overordnet ledelse, planlægning og organisering. Direktoratet informerede derfor Beskæftigelsesministeriet i et notat af 11. december 2002 om, at direktoratet ville følge a-kassen tæt i etableringsfasen såvel i forhold til opbygningen af a-kassens administration som i forhold til håndteringen af regelsættet.

56. Gennemgangen har endvidere vist, at direktoratet har modtaget og gennemgået administrationsaftalerne, årsregnskaberne og revisionsprotokollaterne i forhold til regnskab og økonomi, dagpengeadministration og it-sikkerhed samt reageret tilfredsstillende i forhold hertil. Desuden har direktoratet anmodet om og modtaget halvårs-

regnskab for 2004, fordi direktoratet ønsker at følge a-kassens økonomiske situation tæt i etableringsfasen.

57. Direktoratet har foretaget 9 tilsynsbesøg i DL-a siden a-kassens oprettelse og fulgt op på de konstaterede problemer i forbindelse med DL-a's administration af dagpengeområdet.

Direktoratet har ved et møde med Rigsrevisionen oplyst, at deres tilsynsbesøg i juni 2004 havde vist, at der var problemer i forhold til håndtering af reglerne af dagpengeudbetalinger i praksis. Problemerne er bl.a., at der er sket fejludbetalinger, og at blanketmaterialet ikke er blevet anvendt korrekt. Direktoratet er i gang med at undersøge, om problemerne skyldes manglende rutine i sagsbehandlingen. DL-a er først nu for alvor begyndt at administrere dagpengeudbetalinger, da det kun er beskæftigede medlemmer, som kan optages/overflyttes til a-kassen.

Direktoratet har derfor fulgt op med besøg i afdelingerne i Århus, Ålborg og Odense i efteråret 2004. Resultaterne af tilsynsbesøgene foreligger ikke på nuværende tidspunkt.

58. Rigsrevisionen har gennemgået direktoratets rådighedsvurdering af DL-a. Gennemgangen viste, at direktoratet siden a-kassens oprettelse og indtil 13. oktober 2004 i alt har gennemgået 34 sager i relation til rådighedstilsynet. De 27 sager indgik i direktoratets undersøgelse af a-kassens fejlprocent for 1. og 2. kvartal 2004. De 7 resterende sager indgik i direktoratets udvidede rådighedstilsyn. Tilsynet viste, at der ikke var forkerte afgørelser i a-kassens sager. Én sag er dog fortsat under behandling.

59. I 2003 indgik DL-a endvidere i direktoratets tilbagebetalingsundersøgelse. Direktoratet har oplyst og dokumenteret, at DL-a fra september 2002 til oktober 2004 i alt har tilbagebetalt 486.259 kr. til dækning af fejludbetalte ydelser. Beløbet dækker fejludbetalinger vedrørende 163 personer.

Direktoratet har oplyst, at DL-a dermed har en lavere fejludbetalingsrate end andre a-kasser, som har det samme udbetalingsniveau for dagpenge.

60. Direktoratet har oplyst, at direktoratet har en god dialog med a-kassen, og at direktoratet ikke mener, at der er særlige problemer med DL-a, som nødvendiggør justeringer i tilsynet.

61. På baggrund af ovenstående gennemgang mener jeg, at direktoratets tilsyn med DL-a har været tilfredsstillende, samt at direktoratet har reageret i tilstrækkeligt omfang på problemer under hensyn til, at der er tale om en ny a-kasse og den offentlige interesse for a-kassen og landsformanden. Jeg mener, at direktoratet fortsat bør være meget opmærksomt i sit tilsyn med DL-a i lyset af de problemer, som direktoratet har registreret vedrørende håndteringen af reglerne i forbindelse med dagpengeudbetalinger.

Henrik Otbo