

Opfølgning i sagen om løntilskudsordningen (beretning nr. 12/04)

3. august 2007

RN A103/07

1. I mit notat af 28. juni 2005 tilkendegav jeg, at jeg fortsat ville følge sagen om løntilskudsordningen og orientere Statsrevisorerne om udviklingen i Beskæftigelsesministeriets tiltag samt effekterne heraf.

Jeg ville mere konkret følge op på:

- ændringen af bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats for så vidt angår rimelighedskravet
- resultaterne af stikprøvekontrollerne, der er et vigtigt led i Arbejdsmarkedsstyrelsens (AMS) tilsyn med administrationen af løntilskudsordningen og virkningerne af ministerens foranstaltninger
- status og eventuelle resultater af de 2 bebudede undersøgelser om fortrængningsaspektet i forbindelse med løntilskudsansættelser.

2. Rigsrevisionens opfølgning er baseret på brevveksling og møde med Beskæftigelsesministeriet og AMS samt gennemgang af materiale, som dels er offentligt tilgængeligt på ministeriets hjemmeside, dels er tilvejebragt af ministeriet.

I. Ændringen af bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats mv.

3. Beretningen om løntilskudsordningen viste, at lovkravet om, at der skal være et rimeligt forhold mellem antallet af ordinært ansatte og ansatte med løntilskud, ikke var klart præciseret i forhold til det offentlige ansættelsesområde. Endvidere viste undersøgelsen, at AF i en række sager havde godkendt løntilskudsansættelser, selv om virksomhederne ikke havde afgivet alle de nødvendige oplysninger, herunder oplysninger om, hvorvidt medarbejderne var blevet hørt i forbindelse med løntilskudsansættelsen, og om de ansatte var enige i, at merbeskæftigelseskravet var opfyldt. Herudover viste undersøgelsen, at AF konsekvent gav private virksomheder den højeste løntilskudssats frem for at anvende alle 3 løntilskudssatser og justere satsen undervejs i løntilskudsforløbet. Endelig viste undersøgelsen, at der var en overvægt af løntilskudsansættelser af 6 måneders varighed og mangler i forhold til udarbejdelse af jobplaner for de ledige.

4. Rimelighedskravet blev pr. 1. december 2005 præciseret i bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats på en måde, så forholdstallene, der tidligere kun gjaldt for løntilskudsansættelser i private virksomheder, nu også gælder for offentlige virksomheder. Endvidere skete der en præcisering af, at virksomheden ved vurderingen af rimelighedskravet og merbeskæftigelseskravet som udgangspunkt skal afgrænses ud fra sit produktionsnummer. Dette skal forstås således, at virksomheden herefter afgrænses i forhold til det kon-

krete steder, hvor en person er ansat i løntilskud – fx at virksomheden afgrænses til en filial af en større forretningskæde frem for kæden som helhed.

Herudover blev der pr. 1. april 2006 foretaget en præcisering af reglerne i bekendtgørelsen om skriftlige tilkendegivelser ved indgåelse af aftaler om løntilskud. Herefter skal en medarbejderrepræsentant nu skriftligt bekræfte, at reglerne er overholdt, herunder vedrørende rimelighedskravet og merbeskæftigelseskravet.

Med virkning fra 1. juli 2006 blev der gennemført en ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvorefter antallet af løntilskudssatser pr. time til ledige, der ansættes med privat løntilskud, reduceres fra 3 til 1.

Endelig vil Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2007 udarbejde en samlet vejledning for løntilskudsordningen, hvori der bl.a. vil være en præcisering af opkvalificering og formålet med løntilskud.

5. Jeg finder det tilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet med præciseringerne af lovgrundlaget har skabt større klarhed om reglerne for løntilskudsordningen. Jeg finder det endvidere positivt, at ministeriet vil udarbejde en vejledning for administrationen af løntilskudsordningen, som yderligere vil præcisere reglerne for ordningen. Endelig kan jeg konstatere, at der som følge af Rigsrevisionens kritik af AF's brug af løntilskudssatser, er sket en lovændring, så der fra 1. juli 2006 kun er én løntilskudssats.

II. Resultaterne af tilsynet

6. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke havde ført systematisk tilsyn med AF's administration af løntilskudsordningen, og at rammerne for tilsynet havde været uklare, da Arbejdsmarkedsstyrelsen aldrig havde udarbejdet retningslinjer for tilsynet.

Ministeren tilkendegav, at der ville blive udarbejdet retningslinjer for tilsynet og gennemført en årlig stikprøvekontrol mv. af løntilskudssager. I mellemtiden er beskæftigelsessystemet imidlertid ændret pr. 1. januar 2007, så der nu er 91 jobcentre i stedet for 14 AF-regioner. Betydningen heraf for initiativerne efter etableringen af jobcentrene fremgik ikke af ministerens svar.

I 2005 og 2006 har Arbejdsmarkedsstyrelsens tilsyn bestået af stikprøvekontrol samt intern revision af AF-regionerne. Der er endnu ikke udarbejdet konkrete retningslinjer for tilsynet med løntilskudsadministrationen i det nye beskæftigelsessystem.

Tilsynet i 2005

7. Beskæftigelsesministeren stillede i udsigt, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i 4. kvartal 2005 ville indkalde et antal løntilskudssager til gennemgang. Den interne revision i Arbejdsmarkedsstyrelsen har i den forbindelse gennemgået 194 sager for at kontrollere, om der er dokumentation for, at betingelserne for løntilskud er opfyldt, og at gældende regelsæt i øvrigt efterleves. Beskæftigelsesministeren tilkendegav endvidere, at AF i 4. kvartal af 2005 ville gennemføre en landsdækkende egenkontrol af løntilskudsordningen. AF har herefter foretaget kontrol af 340 løntilskudssager, som Arbejdsmarkedsstyrelsen efterfølgende har gennemgået.

8. Gennemgangen viste, at der generelt var sket en markant forbedring i andelen af sager, hvor der er dokumentation for, at tilskudsbetingelserne er opfyldt. For så vidt angår private løntilskudssager var der dog sket et mindre fald i andelen af sager, hvor det er dokumenteret, at merbeskæftigelseskravet er opfyldt. Selv om der generelt var sket en forbedring, var der dog fortsat et mindre antal sager uden den fornødne dokumentation.

Endvidere viste gennemgangen, at der stadig var en overvægt af løntilskudsansættelser af 6 måneders varighed, og at den højeste løntilskudssats fortsat blev anvendt i næsten alle

tilfælde. Det skal erindres, at gennemgangen vedrørte situationen før lovændringen 1. juli 2006, der medførte, at der herefter kun er én løntilskudssats i stedet for 3.

Tilsynet i 2006

9. I 2006 blev der foretaget endnu en stikprøvekontrol af administrationen af løntilskudsordningen omfattende 336 løntilskudssager.

Denne stikprøvekontrol viste, at der fortsat var en væsentlig forbedring af sagsbehandlingen, og at dokumentationen generelt var tilfredsstillende. I forhold til resultaterne fra 2005 var der dog, for så vidt angår dokumentationen af rimelighedskravet, sket en forringelse, især for offentlige ansættelser.

Der var sket en klart positiv udvikling med hensyn til udarbejdelse af jobplaner, der lever op til lovens krav. I 15 % af sagerne var der dog stadig ikke udarbejdet en jobplan, der præciserer formålet med løntilskudsansættelsen, men disse mangler var koncentreret i nogle få regioner.

10. Arbejdsmarkedsstyrelsen finder ikke, at der er behov for generelle initiativer på baggrund af resultaterne fra stikprøveundersøgelsen for 2006, da fejlprocenterne i sagsbehandlingen er nedbragt betydeligt. Styrelsen vil dog iværksætte initiativer over for de områder, hvor problemerne med jobplanerne er konstateret. Fx blev de nye jobcentre i april 2007 orienteret om resultaterne af stikprøveundersøgelsen, herunder problemerne med udarbejdelse af jobplaner i visse områder. Endvidere vil styrelsen i september 2007 gennemføre en undersøgelse af administrationen af jobplanerne i de jobcentre, der ligger i de tidligere AF-regioner, hvor problemerne er konstateret.

11. Arbejdsmarkedsstyrelsens interne revision har i 2006 foretaget en gennemgang af løntilskudsadministrationen som led i sin ordinære revision af AF. Den interne revision fandt, at løntilskudsadministrationen var "ikke helt tilfredsstillende". Dette skyldtes bl.a., at der var konstateret eksempler på, at begrundelserne i de lediges jobplaner ikke gav dokumentation for, at personafhængige tilskudsbetingelser var opfyldt, at tilskudssatsen (relevant indtil lovændringen pr. 1. juli 2006) og tilskudsperiodens længde ikke var tilstrækkeligt begrundet, samt at der manglede underskrifter på løntilskudsblanketter. Der var ikke tale om, at de samme problemer gjorde sig gældende på tværs af regionerne.

Tilsynet i 2007 og det fremtidige tilsyn

12. Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at det fremtidige tilsyn med den statslige del af jobcentrenes administration af løntilskud vil blive tilpasset den nye struktur, der følger af kommunalreformen. I den nye struktur er der ifølge styrelsen lagt vægt på, at der fokuseres på resultater og effekter af beskæftigelsesindsatsen (herunder løntilskud), ligesom der skal være gennemsigtighed i systemet, så der løbende kan skaffes overblik over resultaterne og foretages de fornødne justeringer. Det tilsyn, som styrelsen fører med staten i jobcentrene, skal afspejle dette.

13. Om tilsynet med løntilskud har Arbejdsmarkedsstyrelsen endvidere oplyst, at styrelsen vil udvikle en model for det fremtidige tilsyn med jobcentrenes administration af ordningen på baggrund af resultaterne fra tilsynet for 2007, men at denne model først vil være færdig i 1. halvår af 2008. Tilsynet med løntilskudsordningen for 2007 vil lige som tilsynet for 2005 og 2006 bestå af intern revision og stikprøvekontrol. Styrelsen har i forbindelse hermed oplyst, at stikprøvekontrollen vil koncentrere sig om nogle af de største jobcentre samt enkelte mindre, og at den vil blive gennemført primo 2008.

14. I forbindelse med stikprøvekontrollen vil det blive undersøgt, hvordan stikprøveundersøgelser mest hensigtsmæssigt kan tilrettelægges i den nye struktur. Når resultaterne af denne undersøgelse foreligger, vil styrelsen tage stilling til, om der er behov for særlige undersøgelser på området fremover. Styrelsen fastslår dog, at den under alle omstændigheder vil have fokus på løntilskudsordningen, da der er tale om et område af stor betydning for beskæftigelsesindsatsen.

15. Jeg finder det tilfredsstillende, at tilsynet viser, at der generelt er sket en forbedring af løntilskudsadministrationen siden Rigsrevisionens undersøgelse. Jeg finder det dog ikke helt tilfredsstillende, at der fortsat er et antal sager, der mangler den nødvendige dokumentation, navnlig vedrørende opfyldelse af rimelighedskravet og udarbejdelsen af jobplaner.

Jeg finder det positivt, at Beskæftigelsesministeriet og AMS fortsat har fokus på tilsynet med administrationen af løntilskudsområdet, hvilket yderligere accentueres af den nye administrative struktur med 91 jobcentre i stedet for de tidligere 14 AF-regioner. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet og styrelsen er i gang med at udarbejde retningslinjer for det fremtidige tilsyn med jobcentrenes administration af løntilskudsordningen, så den positive udvikling i administrationen af ordningen kan fortsætte under den nye struktur.

III. Status for de 2 bebudede undersøgelser

16. Beskæftigelsesministeren bebudede i sin redegørelse af 10. juni 2005, at der ville blive gennemført 2 eksterne undersøgelser af mulig fortrængning af ordinært ansatte ved brug af aktivering med løntilskud. Undersøgelserne ville blive gennemført af henholdsvis konsulentfirmaet Rambøll Management og Socialforskningsinstituttet (SFI).

17. Baggrunden for Rambøll Managements undersøgelse var bl.a. den debat, der var i 2004 og 2005 om løntilskudsredskabet, samt Rigsrevisionens beretning om løntilskudsordningen, som dog ikke omhandlede fortrængningsaspektet. Undersøgelsen belyser, om aktivering med løntilskud medfører fortrængning af ordinære job i private og offentlige virksomheder.

Spørgsmålet om fortrængning er belyst ud fra, hvorvidt reglerne om merbeskæftigelseskravet og rimelighedskravet i lov om en aktiv beskæftigelsespolitik blev overholdt, når en ledig blev ansat med løntilskud. Ifølge undersøgelsens definition sker der fortrængning i forbindelse med løntilskudsansættelsen, hvis et eller begge af disse krav ikke er overholdt.

Undersøgelsens resultat var, at der skete fortrængning i 7 % af de undersøgte forløb, mens det ikke var tilfældet i 87 % af forløbene. For de resterende 6 % var det ikke muligt at afgøre, om merbeskæftigelseskravet og/eller rimelighedskravet var opfyldt. Undersøgelsen viste endvidere, at fortrængning af ordinært ansatte næsten udelukkende skete ved private løntilskudsansættelser. En årsag hertil var, at rimelighedskravet på undersøgelsestidspunktet kun var klart defineret for de private løntilskudsforløb.

18. Jeg kan konstatere, at flere af rapportens anbefalinger er gennemført. Dette gælder således anbefalingen om at præcisere lovgrundlaget i forhold til rimelighedskravet, vurderingsgrundlaget for rimelighedskravet, opkvalificeringsaspektet og formålet med løntilskud. Endvidere gælder det gennemførelsen af procedurer, som skal sikre, at medarbejderne bliver hørt i forbindelse med løntilskudsansættelser.

19. SFI's undersøgelse af fortrængningsaspektet blev i november 2004 finansieret af midler fra en pulje til "Beskæftigelsespolitisk forsøgs- og udredningsvirksomhed" under Beskæftigelsesministeriet. SFI skulle have udarbejdet en rapport om projektet og offentliggjort denne i løbet af 2006. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at SFI medio maj 2007 udsendte et arbejdspapir indeholdende undersøgelsens resultater. Ministeriet finder imidlertid ikke, at SFI's undersøgelsesresultater er generelt gyldige, hvorfor der ikke på baggrund af undersøgelsen kan siges noget generelt om, hvorvidt der sker fortrængning på arbejdsmarkedet som følge af løntilskud. Dette skyldes bl.a., at SFI efter ministeriets opfattelse har anvendt en alt for vid definition af begrebet løntilskud, samt at undersøgelsen bygger på oplysninger fra perioden 1999-2001, hvorfor SFI's resultater heller ikke er aktuelle.

20. Jeg må på baggrund af ministeriets oplysninger konstatere, at SFI's undersøgelse ikke kan anvendes til generelt at belyse fortrængningsaspektet ved ydelse af løntilskud.

IV. Afslutning

21. Sammenfattende finder jeg ministeriets arbejde med at forbedre administrationen af og tilsynet med løntilskudsordningen tilfredsstillende. Det er positivt, at ministeriet har skabt større klarhed om reglerne for løntilskud. Endvidere viser resultaterne fra tilsynet med løntilskudsadministrationen for 2005 og 2006, at der er sket væsentlige forbedringer siden Rigsrevisionens undersøgelse.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet er i gang med at udarbejde en konkret model for tilsynet med løntilskudsadministrationen i de nye jobcentre. Det er vigtigt, at ministeriet også i den nye struktur fortsat vil have fokus på tilsynet med løntilskudsadministrationen, der er et vigtigt område af beskæftigelsesindsatsen. Jeg forventer derfor i en kommende undersøgelse af jobcentrene at inkludere en vurdering af jobcentrenes administration af løntilskudsordningen.

22. Jeg betragter hermed denne beretningssag som afsluttet.

Henrik Otbo