

Beslutningsforslag nr. B 94. Fremsat den 19. april 1994 af Kim Behnke (FP), Aage Brusgaard (FP), Kirsten Jacobsen (FP), Annette Just (FP) og Poul Nødgaard (FP)

Forslag til folketingsbeslutning

om tilbagetrækning af anerkendelsen af Firma-Funktionærernes Arbejdsløshedskasse

Folketinget pålægger arbejdsministeren at iværksætte følgende foranstaltninger umiddelbart efter Folketingets vedtagelse af forslaget:

1. I henhold til § 38, stk. 1, i lov om arbejdsløshedsforsikring bestemmer arbejdsministeren, at anerkendelsen af Firma-Funktionærernes Arbejdsløshedskasse bortfalder.
2. Arbejdsministeren afsætter det fornødne personale i Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen til at bistå Firma-Funktionærernes Arbejdsløshedskasse med afviklingen inden for 60 dage, herunder vejledning af kassens medlemmer om optagelse i anden arbejdsløshedskasse.
3. Arbejdsministeren drager omsorg for, at der gennemføres en uvildig undersøgelse af Arbejdsministeriets og Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringens rolle i den årelange sag vedrørende forholdet mellem Firma-Funktionærernes Arbejdsløshedskasse og Sammenslutningen af Firma-Funktionærer. Undersøgelsen skal være afsluttet inden 1. september 1994.

Bemærkninger til forslaget

Kort resumé af forslaget

Firma-Funktionærernes Arbejdsløhedskasse (i det efterfølgende forkortet FFA) og Sammenslutningen af Firma-Funktionærer (i det efterfølgende forkortet SFF) har i nu mange år været genstand for adskillige undersøgelser, et historisk antal pålæg fra Direktoratet for Arbejdsløhedsforsikringen (i det efterfølgende forkortet DfA), undersøgelse fra Rigsrevisionen og i alt 122 spørgsmål i Folketinget.

Hele sagen kan i én sætning forklares således: SFF er en fagforening, og FFA er en arbejdsløhedskasse. Loven tillader ikke overførsel af midler fra arbejdsløhedskassevirksomhed til fagforeningsvirksomhed. Denne præcise bestemmelse i lovgivningen er blevet og søgt blevet omgået af SFF ved at sammenblende forhold i FFA og SFF lige fra fælles bygninger, fælles kursusjendom, fælles edb, fælles advokat, fælles personale osv. Manglende korrekt kontering af udgifter i SFF har medført omfattende kapitalvandring fra FFA til SFF.

Dette har DfA utallige gange påtalt lige siden 1988 med det resultat, at SFF har tilbagebetalt adskillige millioner til FFA. Betalingerne er ofte faldet med betydelig tidsforskydelse og først efter mange påbud. Sammenlagt har det medført et stort milliontab for FFA. Medlemmerne af arbejdsløhedskassen har således gennem mange år betalt for og lagt penge ud for udgifter i fagforeningen. Det er i strid med loven. DfA har derfor pligt til at gribe ind med pålæg. Det er også sket i et vist omfang, men langtfra så prompte, det kan forventes, og langtfra så effektivt, det kan påkræves. Ansvar for DfA's virke er hos arbejdsministeren. Da arbejdsministeren ikke af egen drift har taget initiativ til at få hele sagen mellem SFF og FFA normaliseret til trods for adskillige spørgsmål fra Folketinget, er der ingen anden udvej end at pålægge ministeren en række konkrete tiltag gennem nærværende beslutningsforslag.

Forslagets baggrund

Sagen mellem FFA og SFF beror på det forhold, at arbejdsløhedskassen og fagforeningen deler bopæl og en række administrative faciliteter m.v. For årene

1985-1987 forelå der en skriftlig administrationsaftale mellem FFA og SFF. FFA betalte ca. 61 pct. af de samlede fællesomkostninger. I 1988 ændredes denne aftale således, at FFA nu pludselig skulle betale ca. 81 pct. af fællesomkostningerne. Her startede problemerne. Den personkreds, som leder FFA, er identisk med den personkreds, der leder SSF. Derved har det gennem alle årene været meget let at opnå enighed mellem SFF og FFA om indgåede aftaler. For SFF var/er der en åbenlys interesse i at lade FFA betale mest muligt af de fælles omkostninger i samdriften. Derved frigøres der midler i fagforeningen til brug for dens øvrige virke. For medlemmerne af FFA er det meget utilfredsstillende, at de skal betale administrationsomkostninger (via kontingentet til arbejdsløhedskassen) for aktiviteter, der ikke vedrører arbejdsløhedskassens virke, men derimod er fagforeningsrelaterede.

Sagen er i Folketinget blevet behandlet/undersøgt gennem 122 spørgsmål. De er stillet hovedsagelig gennem Folketingets Finansudvalg, gennem Arbejdsmarkedsudvalget og som spørgsmål i henhold til § 20 i Folketingets forretningsorden. Dertil kommer Rigsrevisionens undersøgelse af sagen og Kammeradvokatens vurderinger af en række forhold.

For at begrænse dette forslags bemærkninger optrykkes som bilag til forslaget resumé af Rigsrevisionens beretning af 10. november 1993 om samadministration mellem arbejdsløhedskasser og andre foreninger, specielt mellem Firma-Funktionærernes Arbejdsløhedskasse og Sammenslutningen af Firma-Funktionærer.

Rigsrevisionens beretning giver i sit resumé en dækkende beskrivelse af de forhold, der har hersket, hvorfor det gængses i sin fulde længde.

Efter Rigsrevisionens beretning har Statsrevisorerne også gennemgået sagen. Den 20. januar 1994 afgav de følgende konkluderende bemærkninger til sagen:

»Statsrevisorerne kan derfor tilslutte sig Rigsrevisors ønske om ændringer af lovgivningen og de administrative regler. Statsrevisorerne finder det samtidig nødvendigt at indskærpe over for arbejdsministeren, at direktoratet burde have benyttet sine beføjelser på

et tidligere tidspunkt, så snart de første tegn på misbrug dukkede op.«

Der har været mange opgørelser over, hvilke beløb sagen drejer sig om. Til opnåelse af et overblik er der i folketingssamlingen 1993-94 stillet følgende spørgsmål:

Spørgsmål S 556 (FF 6761)

»Hvor mange penge andrager de sager vedrørende forholdet mellem SFF og FFA, der fortsat ligger til afgørelse i ministeriet og/eller DfA?«

Svar:

»Det kan oplyses, at Arbejdsministeriet p.t. behandler 3 ankesager, der, såfremt Arbejdsministeriet tiltræder direktoratets afgørelser, skønsmæssigt vil medføre en regulering på i alt ca. kr. 2,5 mio., hvoraf SFF har tilbagebetalt kr. 284.000, hvilket dækker reguleringsbeløbet vedrørende den ene ankesag.«

Spørgsmål S 557 (FF 6762)

»Hvor mange penge er der tale om i de sager, FFA har anlagt mod ministeriet subsidiært mod DfA?«

Svar:

»Der verserer følgende retssager anlagt af FFA mod Arbejdsministeriet:

- 1) Stævning udtaget ved Østre Landsret den 20. december 1991. Sagen vedrører afgørelser om fordeling af 3 udgiftsposter i henhold til administrationsaftalerne for 1988, 1989 og 1990. Beløbsmæssigt drejer sagen sig ifølge stævningen om tilbagebetaling af ca. 4 mio. kr.
- 2) Stævning udtaget ved Østre Landsret den 17. januar 1994. Sagen vedrører afgørelser om fordeling af udgifterne vedrørende edb og vedrørende ejendommen Peder Hvitfeldts Stræde 9, København. Beløbsmæssigt drejer sagen sig ifølge stævningen om tilbagebetaling af ca. 4,5 mio. kr.
- 3) Stævning udtaget ved Østre Landsret den 17. januar 1994. Sagen vedrører afgørelse om betaling af intern rente for regnskabsårene 1988 og 1989. Beløbsmæssigt drejer sagen sig ifølge stævningen om tilbagebetaling af ca. 939.000 kr.«

Spørgsmål S 558 (FF 6763)

»Vil ministeren oplyse, hvor mange penge SFF har tilbagebetalt til FFA i forhold til de påbud, DfA har givet SFF?«

Svar:

»Vedrørende de over for FFA truffne afgørelser m.v. kan det oplyses, at der, såfremt Arbejdsministeriet/domstolene tiltræder direktoratets afgørelser, bliver der tale om en tilbagebetaling fra SFF til FFA på i alt ca. 17,3 mio. kr., hvoraf SFF p.t. har tilbagebetalt ca. 10,0 mio. kr.«

En af de største transaktioner til ugunst for FFA var salget af ejendommen Paghs Gaard i Odense for 20,6 mio. kr. til FFA. Sælger var et SFF-styret foretagende, Rudkøbing Boghandel og Kontorforsyning ApS. Købsprisen på 20,6 mio. kr. var vildt opskruet, hvorfor der i Finansudvalget i folketingsåret 1991-92 blev stillet en række spørgsmål omkring dette emne. (Spørgsmål og svar findes på bilag 17-05 i Finansudvalget).

Spørgsmål 22:

»Hvad foretog ministeren og DfA sig i anledning af handelen med Paghs Gaard i Odense? En handel, hvor køberen FFA – i strid med normal handelspraksis – betalte samtlige handelsomkostninger m.v., hvorved SFF nok en gang fik tilført midler fra FFA.«

Svar:

»DfA har oplyst, at ejendommen ikke er solgt af SFF til FFA, men af Rudkøbing Boghandel og Kontorforsyning ApS, som ejes af SFF«. . . »Ejendomsmæglerens vurderingsrapport er dateret den 11. oktober 1991 og angiver et vurderingsbeløb på 24,4 mio. kr. under forudsætning af, at køberen afholder halvdelen af handelsomkostningerne eller 284.000 kr. . . . »Købesummen udgjorde i henhold til skødet 20.587.017 kr., og endvidere skulle a-kassen betale de fulde handelsomkostninger, svarende til yderligere 284.000 kr., dvs. i alt ca. 20.871.000 kr. eller ca. 3.529.000 kr. mindre end vurderingsbeløbet. På baggrund heraf har direktoratet ikke fundet grundlag for at anfægte ejendomshandelen.«

Da der fra adskillige sider blev rejst tvivl om, hvorvidt salgssummen på 20,9 mio. kr. var korrekt, blev der iværksat adskillige vurderinger af ejendommen. Ingen af disse kom op på et beløb af denne størrelse. En udløber af debatten om beløbets størrelse blev en injuriersag mellem FFA's formand og højesteretssagfører Claus Christensen. I den anledning blev der foretaget en regulær syns- og skønsforretning. Det afledte nedenstående spørgsmål.

Spørgsmål S 808 (FF 8191)

»Hvad er ministerens kommentar til, at der i sagen omkring FFA's køb af Pags Gaard i Odense er blevet foretaget syn og skøn, der godtgør, at ejendommen er under 9 mio. kr. værd, modsat den pris på over 20 mio. kr., som blev bogført?«

Svar:

»Jeg er bekendt med, at der som led i en privat injuriersag anlagt af FFA's formand, Arne Frederiksen, mod højesteretssagfører Claus Christensen har været afholdt syns- og skønsforretning på ejendommen Pags Gaard i Odense. Syns- og skønsmanden har vurderet dels ejendommens lejeværdi pr. 1. juli 1991 ved forskellige typer lejemaal, dels ejendommens kontante handelsværdi pr. 1. juli 1991, henholdsvis hvis ejendommen var udlejet til den vurderede lejeværdi eller var fri for lejemaal.

I sidstnævnte tilfælde er handelsværdien angivet til 8,9 mio. kr.« . . . »Syn og skøn er et middel for parterne i en verserende retssag til at tilvejebringe oplysninger. Ingen af de tilvejebragte oplysninger godtgør i sig selv, hvad ejendommens konkrete værdi er, eller om FFA har accepteret en urealistisk pris for ejendommen.«

Det er jo for det første meget usædvanligt, at en syns- og skønsforretning nedgøres på den måde. Syn og skøn er ikke bare et ofte anvendt redskab, men også et helt uundværligt redskab i daglig retspraksis. For det andet er syns- og skønsforretningen en dokumentation for, at folkene i SFF og FFA (de samme) har trukket DfA rundt i manegen med de priser, der blev anvendt ved den såkaldte »handel« af Pags Gaard. Ministeren overser jo det helt fundamentale problem i denne sag, nemlig at personkredsen er den samme. På dokumenter er der opført samme personer som køber og sælger, blot med forskellige titler. Derfor er det meningsløst, at ministeren henholder sig til formalia, der åbenlyst er blevet omgået.

Der er i denne samlede sag tale om meget betydelige beløb. Sagen drejer sig ikke kun om småposteringer mellem en arbejdsløshedskasse og en fagforening.

Derfor bør der efter forslagsstillernes opfattelse ske en frakendelse af FFA's ret til at drive arbejdsløshedskassevirksomhed. Der har nu siden 1988 været sager omkring tilbagebetalinger m.v. FFA har ikke udvist vilje til at ændre adfærd. Der er derfor kun én mulighed tilbage: Arbejdsministeren skal udnytte sin hjemmel i lovgivningen til at standse en sådan arbejdsløshedskasse.

Der blev allerede i folketingsåret 1991-92 stillet følgende spørgsmål i Finansudvalget, som blev besvaret den 1. oktober 1992 (bilag 17-10 i Finansudvalget).

»Spørgsmål nr. 63:

»Når ministeren i svaret på spørgsmål 41 så kraftigt understreger, at sagen omkring forholdet mellem SFF og FFA er meget atypisk, hvorfor har ministeren så ikke for længst anvendt gældende lovgivningsmuligheder for at få stoppet den atypiske adfærd?«

Svar:

Det gennemgående tema i spørgsmålene er, om der »skal gribes ind« over for Firma-Funktionærernes Arbejdsløshedskasse på grund af de forhold, der har været i kassen – og i givet fald hvordan, altså hvilke initiativer jeg vil tage. Specielt under henvisning til spørgsmål nr. 45, hvori der er en henvisning til SFF, skal jeg gøre opmærksom på, at direktoratets tilsyn ikke omfatter faglige organisationer.

Lad mig først kort ridse forløbet og baggrunden op for de aktuelle problemstillinger i sagen:

Som bekendt tager sagen udgangspunkt i administrationsaftalen mellem SFF og FFA for 1988, særligt principperne for fastsættelsen af fordelingsnøglen for udgiftsfordelingen mellem de to foreninger.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen har efter en meget grundig behandling af sagskomplekset, som der er redegjort for i direktoratets 6 redegørelser til Rigsrevisionen, truffet en række afgørelser, hvori det lægges til grund, at en række udgiftsposter ikke kan fordeles mellem de to foreninger efter den budgetterede fordelingsnøgle, eller at de ikke kan betragtes som fællesudgifter.

Samlet har afgørelserne ført til krav om, at et større millionbeløb skal tilbageføres fra SFF til FFA.

Undersøgelserne og afgørelserne vedrørende 1988-aftalen har – i det omfang der er tale om principafgørelser – også virkning for de efterfølgende regnskabsår.

Som jeg i tidligere besvarelser har orienteret Finansudvalget om, har Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen anmodet Kammeradvokaten om at foretage en efterprøvning af direktoratets almindelige juridiske vurdering af sagens strafferetlige aspekter.

I min besvarelse af spørgsmål nr. 14 har jeg endvidere orienteret Folketingets Finansudvalg om, at jeg har anmodet direktoratet om at afgive en udtalelse om, hvorvidt der er anledning til at bringe § 38 i anvendelse.

Ad strafferetlige aspekter

Direktøren for Arbejdsløshedsforsikringen har meddelt mig, at Kammeradvokaten efter en grundig gennemgang af sagen sammenfattende har udtalt følgende:

»Der er ikke grundlag for at indgive politianmeldelse mod FFA eller FFA's nuværende eller tidligere ledelse.«

Direktøren for Arbejdsløshedsforsikringen har meddelt mig, at direktoratets stillingtagen er, at det kan henholde sig til Kammeradvokatens udtalelse.

På denne baggrund vil der ikke af Arbejdsministeriet blive indgivet politianmeldelse.

Ad fratagelse af anerkendelse i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovens § 38.

Bestemmelsen er sålydende:

»Arbejdsministeren kan bestemme, at anerkendelsen af en kasse bortfalder, eller at statens refusion, jf. § 79, stk. 1, helt eller delvis bortfalder for et regnskabsår,

- 1) hvis kassens ledelse tilsidesætter reglerne i denne lov eller bestemmelser, der er givet i henhold til loven, eller hvis kassens virksomhed ikke foregår under iagttagelse af fornøden påpasselighed og orden, eller
- 2) hvis direktøren for Arbejdsløshedsforsikringen og Landsarbejdsnævnet skønner, at kassen uden direkte at overtræde gældende regler dog i forholdet til medlemmerne eller til andre anerkendte arbejdsløshedskasser virker på en for arbejdsløshedsforsikringen i dens helhed uheldig måde.

Stk. 2. Arbejdsministeren kan bestemme, at statens refusion og forskud, jf. § 79, stk. 1 og 2, til en kasse helt eller delvis tilbageholdes, indtil kassen har fulgt et pålæg, som direktøren for arbejdsløshedsforsikringen har udstedt efter loven eller bestemmelser, der er fastsat efter denne.«

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen har efter at have konsulteret Kammeradvokaten meddelt mig, at direktoratet er af den opfattelse, at der ikke i arbejdsløshedsforsikringslovens § 38, stk. 1, nr. 1, er hjemmel til at fastsætte sanktion over for FFA. Direktoratet finder det endvidere tvivlsomt, om der er hjemmel til at fastsætte sanktion i medfør af § 38, stk. 1, nr. 2, og direktoratet har herved henvist til, at der ikke er holdepunkter for at antage, at de forhold, der er omfattet af de trufne afgørelser, har ført til, at FFA virker på en for arbejdsløshedsforsikringen i dens helhed uheldig måde. Direktoratet har i forbindelse hermed bemærket, at der ikke foreligger tilkendegivelser fra andre arbejdsløshedskasser – eller fra

Landsarbejdsnævnet – der indicerer, at dette skulle være tilfældet.

På denne baggrund har jeg ikke til hensigt på det foreliggende grundlag at bringe lovens § 38 i anvendelse.

Derimod har jeg anmodet Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen om fortsat og indtil videre at følge administrationen i kassen meget tæt for, i det omfang det er muligt, at sikre, at reglerne vedrørende anvendelsen af kassernes egne midler overholdes og i påkommende fald meddele kassen pålæg.

Jeg skal gøre opmærksom på, at to af direktoratets trufne afgørelser vedrørende edb-transaktioner og fordeling af omkostninger i en ejendom beliggende Peder Hvittfeldts Stræde er anket til Arbejdsministeriet og for tiden under behandling.

Endvidere skal jeg gøre opmærksom på, at FFA har anlagt sag mod Arbejdsministeriet med påstand om, at der ikke har været hjemmel til at anfægte en godkendt administrationsaftale, og hermed at afgørelserne, der pålægger kassen at kræve tilbagebetaling af for meget udbetalt administrationsvederlag, ikke er gyldige.

Endelig er jeg bekendt med, at Statsrevisorerne vil fremlægge en beretning på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse om eventuel overførsel af midler fra Firma-Funktionærernes Arbejdsløshedskasse til Sammenslutningen af Firma-Funktionærer.

På det således nu foreliggende grundlag skal jeg udtale følgende:

Efter min opfattelse er der tale om en meget beklagelig sag, der har afdækket stærkt kritisable dispositioner i FFA. Jeg skal i denne forbindelse bemærke, at behandlingen af sagen har nødvendiggjort mange ressourcer, der kunne have været anvendt til bedre formål.

Jeg tillægger det meget stor betydning, at der tages skridt til, at lignende sager ikke opstår i fremtiden.

Jeg skal ikke undlade at gøre opmærksom på, at sagskomplekset ikke kan antages at være karakteristisk i forhold til administrationen i arbejdsløsheds-kassensystemet i sin helhed. Det bemærkes herved, at FFA's medlemstal udgør ca. 23.000 ud af et samlet antal arbejdsløshedsforsikrede på godt 2 millioner.

Jeg har konstateret, at det må anses for ønskeligt, at der fastsættes mere klare og præcise regler for samarbejde mellem kasser og deres korresponderende faglige organisationer, således at det i videst muligt omfang sikres, at reglerne bliver kontrollerbare.

Jeg påtænker derfor her i efteråret at fremsætte lovforslag med henblik på, at der skabes en klar hjemmel til at fastsætte nærmere regler om, under hvilke betingelser en arbejdsløshedskasse kan lade andre varetage

F.t. beslut. vedr. Firma-Funktionærerne

ge administrationen. I tilknytning hertil vil direktoratet gå i gang med at revidere de gældende regler for samadministration. Landsarbejdsnævnet vil naturligvis blive inddraget i udarbejdelsen af disse regler. Erfaringerne fra den konkrete sag vil indgå i de samlede overvejelser.

Som jeg påpegede i forbindelse med min besvarelse af spørgsmålene nr. 1-41, er der i sagen vedrørende FFA og SFF tale om to foreningers egne midler og ikke statslige midler. Også for så vidt angår administrationen af en kasses egne midler, må jeg som ansvarlig minister sikre, at lovens krav overholdes, altså at der ikke uretmæssigt overføres midler fra arbejdsløshedskasserne til f.eks. faglige organisationer. Jeg mener dog også, at de enkelte arbejdsløshedskasemedlemmer bør være sig deres ansvar bevidst, og de bør i forbindelse hermed gøres bekendt med direktoratets anmærkninger til kassens regnskab. Med henblik på at sikre, at medlemmerne har de nødvendige forudsætninger for at tage del i beslutningsprocessen i kasserne, har jeg bedt direktoratet om at overveje, om der i ovenstående regler kan udarbejdes regler om, at kasserne forpligtes til at gøre medlemmerne bekendt med direktoratets anmærkninger.«

Der er ingen vej tilbage i denne sag. Ministeren må pålægges at standse FFA's »atypiske« adfærd – for at bruge Arbejdsministeriets ordvalg. Forslaget er således kulminationen på et undersøgelsesarbejde, der har stået på siden 1988 for sagens vedkommende og siden 1991 for ordførerens vedkommende.

*Bemærkninger til forslaget enkelte punkter**Til pkt. 1*

Forslagets første punkt pålægger arbejdsministeren at udnytte sin hjemmel i arbejdsløshedsforsik-

ringslovens § 38 til at tilbagekalde den anerkendelse, FFA har. Ministeren har ikke behov for yderligere lovgivning, men skal blot tage sig sammen og bringe FFA's atypiske virke til ophør.

Til pkt. 2

Når FFA mister sin anerkendelse som arbejdsløshedskasse, medfører det en række administrative problemer. Til sikring af, at afviklingen af arbejdsløshedskassen foregår på lødigt og rimelig vis, må Arbejdsministeriet stille personale til rådighed for medvirken til afviklingen.

Medlemmerne af arbejdsløshedskassen vil givet have behov for grundigt vejledning og bistand med hensyn til overflytning til anden arbejdsløshedskasse. Da det i denne lange sag er medlemmerne, som er de egentlige ofre, skal de ikke have yderligere besvær som følge af dette forslags vedtagelse.

Der gives en frist på 60 dage til at afvikle virksomheden.

Til pkt. 3

Gennem det lange forløb med undersøgelser m.v. har der – specielt fra Rigsrevisionen – været påpeget en række kritisable forhold i Arbejdsministeriet og DFA. For at få lukket sagen på værdig vis må ministeren sikre gennemførelsen af en afsluttende undersøgelse af denne sag og det offentlige rolle i sagens forløb. Undersøgelsen skal være uvildig og kan f.eks. gennemføres af Finansministeriet, som tidligere har bistået andre ministerier med undersøgelser af konkrete sager. Undersøgelsen skal være afsluttet den 1. september 1994. Da Rigsrevisionen allerede har gennemført en undersøgelse af dele af sagen, anses tidsfristen ikke for værende urealistisk.

Uddrag af Rigsrevisionens beretning af 10. november 1993 om samadministration mellem arbejdsløshedskasser og andre foreninger, specielt mellem Firma-Funktionærernes Arbejdsløshedskasse og Sammenslutningen af Firma-Funktionærer

II. Resumé og Rigsrevisionens bemærkninger

6. I kapitel III er regelsættet for og generelle forhold omkring arbejdsløshedskasser kort omtalt.

En arbejdsløshedskasse er i princippet en selvstændig privat forening og dermed et selvstændigt retssubjekt, der er underlagt arbejdsløshedsforsikringslovens regler, men som i øvrigt styres af vedtægterne og de enkelte medlemmer (medlemsdemokratiet).

Arbejdsløshedsforsikringslovens afsnit III, kapitel 7, indeholder nærmere regler for statsanerkendte arbejdsløshedskasser, mens kapitel 12 omhandler arbejdsløshedskassernes økonomi.

I sagen vedrørende FFA er de centrale bestemmelser arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 30 og 82, der bl.a. indeholder bestemmelser om kassernes formål og om kassernes indtægt og formue.

Der redegøres tillige for antallet af anerkendte arbejdsløshedskasser og kassernes medlemsforhold i 1991 og 1992.

7. I den enkelte kasses vedtægt er der fastsat nærmere regler for arbejdsløshedskassens virke. Vedtægten skal være i overensstemmelse med en standardvedtægt.

Arbejdsløshedskassernes administrative forhold er siden 1. januar 1987 endvidere blevet reguleret i forskellige bekendtgørelser om de anerkendte arbejdsløshedskassers økonomi og regnskabsvæsen m.v. (økonomibekendtgørelserne). I økonomibekendtgørelserne har direktøren for Arbejdsløshedsforsikringen bl.a. fastsat, at en arbejdsløshedskasses administrationsudgifter skal holdes på et forsvarligt niveau og alene må omfatte udgifter, der vedrører kassens drift.

Ud over økonomibekendtgørelserne har DfA også udstedt bekendtgørelser om forskud og om tilsyn med kassernes administration af arbejdsløshedsforsikringsloven.

Bortset fra disse bestemmelser indeholder arbejdsløshedsforsikringsloven ingen regler om kassernes tilrettelæggelse af administrationen. De statsanerkendte arbejdsløshedskasser udviser da også betydelige variationer med hensyn til administrationens tilrettelæggelse.

8. I kapitel IV omtales samadministration og administrationsaftaler. En del arbejdsløshedskasser har ladet administrationen varetage i fællesskab med eller af en faglig organisation med tilknytning til arbejdsløshedskassen, og omfanget af denne samadministration beskrives.

Med virkning fra 1. januar 1987 blev et cirkulære om arbejdsløshedskassernes økonomi, regnskabsvæsen og øvrige administrative forhold afløst af den første økonomibekendtgørelse.

Økonomibekendtgørelsernes regler om bl.a. samadministration og administrationsaftaler og de ændringer, der er sket i bekendtgørelserne i perioden 1987-1993 beskrives. Bl.a. skal kassens bestyrelse, hvis kassens administration helt eller delvis skal varetages af andre, forud for et regnskabsår indgå en skriftlig administrationsaftale med ledelsen af den forening eller den, der skal varetage administrationen. De ændringer til samadministrationen og til administrationsaftalernes indhold, der er sket i økonomibekendtgørelserne i perioden 1987-1993, synes i et vist omfang at være affødt af de problemer, DfA har haft i sagen om samadministrationen mellem SFF og FFA, der omtales i kapitel V.

Dette kan opfattes som et udtryk for, at direktoratet har haft svært ved at administrere

reglerne om samadministration og administrationsaftaler. Rigsrevisionen finder, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis DfA fortsætter med løbende at ændre og ajourføre reglerne, så disse i videst muligt omfang afpasses efter og er i overensstemmelse med det tilsyn, som direktoratet reelt har mulighed for at udføre samtidig med, at de forbedrer og præciserer direktoratets kontrolmuligheder.

Rigsrevisionen gav i notatet udtryk for, at det ville være ønskeligt, hvis hjemmelen til samadministration blev fastsat i selve arbejdsløshedsforsikringsloven. Med virkning fra 1. juli 1993 er arbejdsløshedsforsikringslovens § 88 ændret, så det udtrykkeligt nævnes, at der kan fastsættes regler om, under hvilke betingelser en arbejdsløshedskasse kan administreres af eller sammen med en faglig organisation. DfA er i gang med at revidere økonomibekendtgørelsen, herunder reglerne om samadministration, og man forventer at afslutte arbejdet, så en ny økonomibekendtgørelse kan træde i kraft den 1. januar 1994.

Kassens bidrag eller vederlag for en anden forenings eller andres administration må ikke overstige de faktiske udgifter, der er forbundet med administrationen, men må gerne være mindre. I kapitlet redegøres for de samlede administrationsudgifter pr. medlem i 1991 i de 39 arbejdsløshedskasser.

9. I kapitel V omtales FFA's samadministration med SFF, og der redegøres i afsnit V.A for nogle principielle spørgsmål om samadministration og administrationsaftaler, bl.a. om, hvorvidt reglerne om samadministration er i strid med ordlyden af arbejdsløshedsforsikringslovens § 82 om ophævelse af den fælles administration mellem SFF og FFA, samt om, hvorvidt spørgsmål, der er blevet afgjort i forbindelse med fastlæggelsen og godkendelsen af de generelle principper i administrationsaftalen, kan tages op til fornyet overvejelse. FFA har i forbindelse med sidstnævnte spørgsmål indstævnet Arbejdsministeriet for Østre Landsret.

Direktoratet finder det meget tvivlsomt, om der er hjemmel til at forhindre en kasse i at indgå i et administrationsfællesskab med en faglig organisation.

Direktoratet fastholder sin ret til efterfølgende at anfægte administrationsaftalen, hvis den

hviler på bristede forudsætninger eller et ukorrekt skøn.

10. Derefter beskrives i afsnit V.B administrationsaftalerne mellem FFA og SFF for regnskabsårene 1988, 1989 og 1990 og første halvdel af 1991. Fra 1. juli 1991 har FFA indgået en ny administrationsaftale med SFF, så der nu kun i meget begrænset omfang er samadministration mellem de to foreninger.

For årene 1985-1987, hvor der ikke forelå skriftlig administrationsaftale, blev kassen belastet med ca. 61 pct. af fællesomkostningerne. I administrationsaftalen for 1988 blev fordelingsnøglen ændret. Det nye fordelingsprincip betød, at kassen blev belastet med ca. 81 pct. af fællesomkostningerne.

Rigsrevisionen har givet udtryk for, at DfA burde have skrevet sig en bedre dokumentation for fordelingsnøglen og de øvrige poster i administrationsaftalen for 1988, inden denne blev godkendt af direktoratet.

DfA fandt denne kritik uberettiget, idet man ved godkendelsen allerede var i slutningen af 1988 og begyndelsen af 1989. DfA havde derfor fundet det mere hensigtsmæssigt at koncentrere indsatsen om regnskabstallene.

Rigsrevisionen er fortsat af den opfattelse, at en bedre dokumentation for fordelingsnøglen m.v. inden godkendelse af administrationsaftalen formentlig kunne have begrænset antallet og omfanget af DfA's efterfølgende undersøgelser, ligesom retssagen mellem FFA og Arbejdsministeriet om kompetencespørgsmålet måske kunne have været undgået.

Rigsrevisionen gav også udtryk for, at uagtet DfA's undersøgelse har vist, at en del af administrationsudgifterne kan fordeles mellem kassen og fagforeningen i forholdet 81/19, burde det forhold, at FFA's andel steg med 33 pct. (fra 61 til 81 pct.), have indebåret, at direktoratet havde krævet en mere indgående dokumentation for fordelingsnøglen.

Da adskillige kasser bliver administreret med tilskud fra de tilknyttede fagforbund og derved betaler mindre til administrationen, end de faktiske udgifter vedrørende administrationen udviser, havde DfA imidlertid anset stigningen for uvæsentlig, hvis blot den nye fordeling ikke medførte, at FFA blev pålagt administrationsudgifter, der ikke vedrørte arbejdsløshedskassen.

11. DfA's tilsyn med arbejdsløhedskasserne er beskrevet i kapitel VI, der også indeholder beskrivelse af nogle kompetencespørgsmål samt enkelte spørgsmål og kritik i forbindelse med DfA's tilsyn med FFA. Tilsynet i DfA er delt op i et administrationstilsyn og i et regnskabsstilsyn.

12. I afsnit VI.A redegøres for regnskabsstilsynets organisation og opgaver. Regnskabsstilsynet skal afprøve, om arbejdsløhedskasserne har modtaget refusion fra staten efter gældende regler, og om reglerne for aflæggelse af årsregnskab, regnskabsvæsen og revision i arbejdsløhedskasserne overholdes. Desuden skal det påses, at arbejdsløhedskasserne i deres hele virksomhed overholder økonomibestemmelserne i vedtægterne samt øvrige regler for arbejdsløhedskassernes ledelse, økonomi og administration.

13. I afsnit VI.B redegøres detaljeret for tilsynets opgaver. Tilsynet er overvejende baseret på kontrol med reglernes overholdelse, regnskabsanalyse, gennemgang af revisionsprotokollater m.v., mens det er kassens statsautoriserede revisor, der står for og er ansvarlig for den egentlige revision af kassens regnskab. Direktoratets tilsyn er især koncentreret om administrationen af de statslige midler, mens tilsynet, for så vidt angår kassernes egne midler, er koncentreret om, hvorvidt arbejdsløhedsforsikringslovens §§ 30 og 82 overholdes. Tilsynet med kassernes forbrug i øvrigt ligger hos kassernes medlemmer. DfA giver i redegørelsen udtryk for, at man med andre ord kan blande sig i udgifternes art, men ikke i udgifternes størrelse.

I tilknytning hertil bemærker Rigsrevisionen, at direktoratet efter Rigsrevisionens opfattelse i et vist omfang har en tilsynsforpligtelse i forbindelse med udgifternes omfang, idet det af økonomibekendtgørelserne også fremgår, at arbejdsløhedskassens administrationsudgifter skal holdes på et forsvarligt niveau.

14. Tillsynsforpligtelsen i forbindelse med administrationsaftaler omfatter en undersøgelse af, om de udgiftsarter, der indgår i administrationsaftalen, dækker udgifter, som kan afholdes i kasseregi. Endvidere skal direktoratet forsøge at vurdere, om de anvendte fordelings-

nøgler kan anses for rimelige, men en sådan vurdering beror for en række posters vedkommende på et skøn. Direktoratet finder, at man (næppe) hverken har pligt til – eller mulighed for – at foretage en nærmere efterprøvelse af skønnet, medmindre det forekommer åbenbart forkert. Direktoratet har derfor kun i ekstreme situationer mulighed for sagligt at anfægte en foretagens fordeling, ligesom kassen/foreningen kun til en vis grad vil kunne dokumentere, at en fordeling er korrekt.

15. I afsnit VI.C beskrives sanktionsmuligheder over for arbejdsløhedskasserne. Direktøren for Arbejdsløshedsforsikringen kan pålægge kassen at ændre sine forretningsgange og sin struktur. Arbejdsministeren kan i medfør af arbejdsløhedsforsikringslovens § 38 bestemme, at anerkendelsen af en kasse bortfalder, at statens refusion helt eller delvis bortfalder for et regnskabsår, eller at statens refusion og forskud helt eller delvis tilbageholdes. Bestemmelserne er kun yderst sjældent blevet bragt i anvendelse.

Der har været rejst krav om at bringe § 38 i anvendelse over for FFA. DfA finder det tvivlsomt, bl.a. efter at have konsulteret Kammeradvokaten, om der er hjemmel til at fastsætte sanktion i medfør af nogen bestemmelse i § 38 over for FFA. Arbejdsministeren giver herefter udtryk for, at han ikke har til hensigt på det foreliggende grundlag at bringe lovens § 38 i anvendelse.

16. DfA's kompetence i forbindelse med kassernes vedtægter m.v. er omtalt i afsnit VI.D. Direktoratet var tidligere af den opfattelse, at direktoratet havde afgørelseskompetence over for kasserne i sager vedrørende fortolkning/overholdelse af kassernes vedtægter. Efter en udtalelse fra Arbejdsministeriet i 1990 har DfA dog indtaget den holdning, at direktoratet ikke kan træffe afgørelse om spørgsmål, der skal afgøres på grundlag af fravigelige vedtægtsbestemmelser og almindelige foreningsretlige regler, men kun hvis det drejer sig om fortolkning af vedtægtsbestemmelser, som stammer fra standardvedtægtens ufravigelige afsnit.

Ud over en række afgørelser vedrørende FFA har DfA kun behandlet få sager om fortolkning/overholdelse af andre kassers ved-

tægter. En sag mellem FFA og FFA's tidligere formand om formandskabet i FFA omtales.

17. I afsnit VI.E omtales nogle problemer i forbindelse med DfA's tilsyn over for FFA. I november 1989 påbegyndte direktoratet en undersøgelse af FFA's udgifter for 1988. Undersøgelsen blev senere udvidet til også at omfatte 1989 og 1990. Der blev rejst forskellige spørgsmål om og kritik af omfanget og effektiviteten af DfA's tilsyn.

Efter Rigsrevisionens vurdering har undersøgelsen været betydelig mere omfattende end direktoratets normale tilsyn. DfA har givet udtryk for, at der har været tale om det mest dybtgående tilsyn med anvendelse af administrationsmidler, direktoratet nogen sinde har foretaget i en arbejdsløhedskasse.

18. Resultaterne af tilsynets konkrete undersøgelser omtales i kapitel VII. Generelt er det regnskabstilsynets indtryk, at kasser og forbund sørger for at foretage en korrekt opgørelse og fordeling af fællesudgifterne. Eventuelle fejl skyldes primært forståelses- og/eller fortolkningsvanskeligheder, og langt de fleste fejl er blevet rettet uden større diskussioner.

19. I afsnit VII.A omtales de generelle problemstillinger, tilsynet er stødt på, og i afsnit VII.B beskrives forhold omkring 7 arbejdsløhedskasser ud over FFA, hvor der har været tale om egentlige problemer.

20. I afsnit VII.C omtales resultatet af tilsynets undersøgelse af FFA's samadministration med SFF. Der blev fremført en række påstande om, at SFF havde misbrugt administrationsaftalerne til at tappe FFA for årlige beløb på mellem 10 og 15 mio. kr. Dette skulle bl.a. være sket ved, at administrationsaftalerne for 1988, 1989 og 1990 indeholdt poster, der ikke eller kun delvis vedrørte arbejdsløhedskassen, at nogle poster beløbsmæssigt var sat for højt (overdebitering), og at den generelle fordelingsnøgle (81 pct. til FFA og 19 pct. til SFF) var forkert.

21. Direktoratet valgte at foretage en nærmere undersøgelse af udvalgte regnskabsposter med udgangspunkt i regnskabsåret 1988. Undersøgelsen har for en del posters vedkommen-

de ikke givet anledning til nævneværdige bemærkninger eller ændringer fra direktoratets side, mens direktoratet i en række andre tilfælde har truffet egentlige afgørelser. Det er direktoratets vurdering, at den samlede regulering som følge af afgørelserne maksimalt vil udgøre 11-12 mio. kr. i FFA's favør.

Nogle af afgørelserne er indbragt for Østre Landsret af FFA, hvor sagen endnu ikke er afgjort.

Endvidere ankede FFA en række afgørelser til Arbejdsministeriet, hvor reguleringen skulle have været sket i 1992. Ministeriet gav opsættende virkning med reguleringen under forudsætning af, at der blev indgået en aftale mellem SFF og FFA om rentebetaling. I september 1993 har Arbejdsministeriet tiltrådt direktoratets afgørelser, hvilket vil medføre yderligere reguleringer. Der kan ikke siges noget sikkert om størrelsen af disse reguleringer, men direktoratet har tidligere skønnet, at der kan blive tale om op til ca. 5 mio. kr. i FFA's favør.

Endelig havde DfA oprindeligt krævet kursusudgifter for første halvdel af 1988 fordelt mellem FFA og SFF, men Arbejdsministeriet har ændret afgørelsen, så der nu ikke skal ske fordeling af kursusudgifterne.

22. Efter direktoratets opfattelse har der i sagen om FFA været tale om overtrædelse af § 82 i arbejdsløhedsforsikringsloven. Kammeradvokaten har givet udtryk for, at der ikke var grundlag for at indgive politianmeldelse mod FFA eller FFA's nuværende eller tidligere ledelse, og arbejdsministeren har som tidligere omtalt ikke fundet grundlag for at bringe arbejdsløhedsforsikringslovens § 38 i anvendelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse har direktoratet udført et stort arbejde for at finde frem til de efter direktoratets opfattelse korrekte udgifter for FFA. Dette har efter Rigsrevisionens vurdering voldt direktoratet meget besvær og været meget tidskrævende. Som tidligere omtalt bør der efter Rigsrevisionens opfattelse fastsættes regler om samadministration, som kan administreres og kontrolleres.

23. Kapitel VIII omhandler statens økonomiske relationer til arbejdsløhedskasserne og mellemregningskonti i forbindelse med samadministration. Statens indtægter i form af med-

lemsbidrag fra kasserne, størrelsen af kontingent til administration, opkrævning af kontingent m.v. beskrives nærmere.

Det er udelukkende medlemmerne, der har pligt til at dække kassernes administrationsudgifter og økonomiske soliditet. Hvis administrator opkræver medlemskontingent for arbejdsløhedskassen, skal administrator nu stille betryggende sikkerhed. Nogle kasser, herunder FFA, har herefter valgt at lade kontingentet indgå direkte på en konto tilhørende kassen, hvorfor der ikke skal stilles sikkerhed i forbindelse med kontingentopkrævningen. Direktoratet anser denne metode for bedst, idet risikoen derved minimeres.

DfA har foretaget flere undersøgelser af mellemregningen mellem SFF og FFA. Direktoratets undersøgelser viste, at der var blevet administreret i overensstemmelse med direktoratets regler.

24. Direktoratet har tidligere givet udtryk for, at der i tilfælde af administrators insolvens blot kan opkræves et nyt bidrag hos medlemmerne, så staten ikke lider tab.

Da kompetencen til at afgøre, om der skal opkræves et nyt bidrag, formelt ligger hos kassen og kassens medlemmer og ikke hos DfA, fandt Rigsrevisionen det tvivlsomt, om DfA kunne forlange, at kassen afkrævede medlemmerne et nyt bidrag til dækning af kassens medlemsbidrag til staten.

DfA har givet udtryk for, at man er enig i, at det er kassen, der afgør, om der skal ske en ekstraopkrævning eller ej.

25. Rigsrevisionen har tidligere givet udtryk for, at når FFA blev pålignet en andel af afholdte finansieringsudgifter, skulle FFA også have en andel i renteindtægter fra SFF's bankkonti, herunder også i renteindtægter fra bankkonti, hvor det fælles kontingent blev indsat.

DfA har hertil anført, at der, for så vidt angår FFA's andel af SFF's renteudgift/-indtægt, er tale om nettorenter, og at det er i overensstemmelse med gældende regler, at parterne ikke deler renteindtægter vedrørende fælles kontingentopkrævning, forudsat kassens kontingent registreres på mellemregningskonti, der administreres og afregnes i overensstemmelse med gældende regler.

26. Kapitel IX beskriver arbejdsløhedskassernes revisionsforhold og revisors opgaver. I forbindelse med at SFF's og FFA's revisor fratrådte, anmodede direktoratet ikke revisoren, men FFA om en redegørelse om baggrunden for revisorens fratræden.

Rigsrevisionen har givet udtryk for, at DfA under hensyn til sagens karakter burde have søgt at indhente en skriftlig erklæring fra revisoren. Hertil har DfA oplyst, at revisoren ikke ønskede at komme med en redegørelse, og at direktoratet fandt det yderst tvivlsomt, om man havde hjemmel til at kræve en sådan redegørelse.

27. Rigsrevisionen gav i notatet om FFA udtryk for, at sagen om FFA er en meget konkret og specifik sag rejst på grundlag af nogle meget konkrete påstande og ønsker, men efter Rigsrevisionens opfattelse viser sagen, at der er en del generelle problemer i forbindelse med direktoratets tilsyn og reglerne omkring samadministration og administrationsaftaler.

De generelle problemer er omtalt under de enkelte punkter, men kan her sammenfattes til følgende problemstillinger:

For det første har der manglet en direkte hjemmel i arbejdsløhedsforsikringsloven til samadministration, både i tilfælde, hvor en arbejdsløhedskasse bliver administreret af en anden forening og i de tilfælde, hvor arbejdsløhedskassen administrerer for andre.

Desuden synes økonomibekendtgørelsens regler om samadministration og administrationsaftaler at forudsætte, at der er tale om konkrete udgifter og fordelinger, som altid kan kontrolleres og efterprøves, selv om der i virkeligheden ofte er tale om skøn, og det synes, som om DfA har haft vanskeligt ved at udføre det tilsyn, som arbejdsløhedsforsikringsloven foreskriver.

Antallet af reguleringer og reguleringernes omfang i FFA-sagen synes at pege på, at de samlede kontrolforanstaltninger vedrørende arbejdsløhedskassernes økonomiske forhold, som er fastsat i love og bekendtgørelser, ikke fungerer tilfredsstillende.

Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at det er hensigtsmæssigt, at hjemmelen til samadministration nu er blevet tydeliggjort i loven. Det vil yderligere være hensigtsmæssigt, hvis reglerne om samadministration og administra-

tionsaftaler bliver udformet, så direktoratet rent faktisk kan føre en effektiv kontrol med overholdelsen af disse regler.

Det kunne i den forbindelse overvejes, om Arbejdsministeriets og DfA's tilsynsforpligtelse burde begrænses til kun at omfatte midler, der vedrører statskassen – medlemsbidrag til staten og refusion af dagpenge m.v. – mens det øvrige tilsyn med kassernes administrationsudgifter og eventuelt vederlag til administrator kunne overlades til medlemmerne af den pågældende arbejdsløshedskasse.

28. Fra Arbejdsministeriets side er der bl.a. i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Finansudvalg blevet givet udtryk for, at sagen om FFA har afdækket stærkt kritisable dispositioner i kassen, og at behandlingen af sagen har nødvendiggjort mange ressourcer, der kunne have været anvendt til bedre formål.

Arbejdsministeriet har derfor som tidligere nævnt foranlediget, at arbejdsløhedsforsikringslovens § 88 nu er blevet ændret, så der er skabt klar hjemmel til at fastsætte nærmere regler om, under hvilke betingelser en arbejdsløshedskasse kan administreres af eller sammen med en faglig organisation, samt nærmere regler om samadministrationen.

Det fremgår endvidere, at direktoratet er gået i gang med at revidere de gældende regler for

samadministration, og at direktoratet forventer, at en ny økonomibekendtgørelse kan træde i kraft pr. 1. januar 1994. Arbejdsministeriet har givet udtryk for, at reglerne skal bygge på den praksis, der i dag er for samadministration, men at erfaringerne fra den konkrete sag også vil indgå i de samlede overvejelser, ligesom der vil blive taget hensyn til Rigsrevisionens kritik vedrørende kontrollen af de gældende regler, således at DfA får bedre kontrolmuligheder. Også for så vidt angår administrationen af en kasses egne midler, vil ministeriet sikre, at lovens krav overholdes, så der ikke uretmæssigt overføres midler fra arbejdsløhedskasserne til f.eks. faglige organisationer. De enkelte arbejdsløhedskassemedlemmer bør i forbindelse hermed gøres bekendt med direktoratets anmærkninger til kassens regnskab. Med henblik på at sikre, at medlemmerne har de nødvendige forudsætninger for at tage del i beslutningsprocessen i kasserne, er direktoratet blevet bedt om at overveje, om der i ovenstående regler kan udarbejdes regler om, at kasserne forpligtes til at gøre medlemmerne bekendt med direktoratets anmærkninger.

29. Rigsrevisionen har med tilfredshed noteret sig, at Arbejdsministeriet synes at være indstillet på at udforme og ændre reglerne for samadministration m.v., så de imødekommer Rigsrevisionens bemærkninger.