
FOLKETINGET



Statsminister Helle Thorning-Schmidt
Statsministeriet
Prins Jørgens Gård 11
1218 København K

Folketingets formand

Christiansborg
DK-1240 København K
Tlf. +45 33 37 55 00
Fax +45 33 37 54 11

www.ft.dk
ft@ft.dk

6. november 2013

Ref. 13-001060-1

Kære statsminister

Tak for dit, økonomi- og indenrigsministerens, social-, børne- og integrationsministerens og finansministerens brev af 22. oktober 2013 om visse dele af Rigsrevisionens planlagte undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg.

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om en undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg, herunder af kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde på området siden 2010. Det indgår således i Statsrevisorernes anmodning, at undersøgelsen bl.a. skal omfatte forhold i forbindelse med regeringens lovforberedende arbejde.

Anmodningen giver efter regeringens opfattelse anledning til meget væsentlige principielle overvejelser. Regeringen har således en række principielle betænkeligheder ved, at Rigsrevisionen skal undersøge spørgsmål, som konkret handler om regeringens lovforberedende arbejde.

Det fremgår således af Rigsrevisionens tilrettelæggelsesnotat til Statsrevisorerne af 1. oktober 2013 bl.a., at Rigsrevisionen ved undersøgelsen vil se på, hvordan samarbejdet mellem ministerierne i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningen har været organiseret, hvordan berørte parter har været inddraget i lovarbejdet, og i hvilket omfang ministerierne har inddraget erfaringer fra andre lande, samt på kvaliteten af ministeriernes analyser af de økonomiske konsekvenser ved lovændringerne.

Det fremgår videre, at Klima- Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriet over for Rigsrevisionen har gjort opmærksom på principielle betragtninger i forhold til Rigsrevisionens undersøgelse af kvaliteten i lovgivningsarbejdet, ligesom det fremgår, at Rigsrevisionen hertil har bemærket, at Rigsrevisionen tidligere har gennemført større undersøgelser, hvor kvaliteten af det lovforberedende arbejde blev inddraget.

Som I også har anført, bad Statsrevisorerne den 10. oktober 2013 Rigsrevisionen iværksætte denne undersøgelse.

Det følger af rigsrevisorloven bl.a., at rigsrevisor foretager undersøgelser og afgiver beretning vedrørende forhold, som Statsrevisorerne ønsker belyst. Som Folketingets formand har jeg ingen instruktionsbeføjelser over for Statsrevisorerne i den henseende. Endvidere følger det af rigsrevisorloven, at rigsrevisor er uafhængig ved udførelsen af sit hverv. Jeg har således heller ingen beføjelser til at give instrukser om den nærmere tilrettelæggelse af Rigsrevisionens arbejde, herunder undersøgelser, som iværksættes på Statsrevisorernes initiativ.

Endvidere er der i regi af Folketingets Klima-, Energi- og Bygningsudvalg efterfølgende stillet en række spørgsmål til jer om sagen til besvarelse i et kommende samråd.

På den nævnte baggrund finder jeg ikke anledning til at foretage mig noget i relation til den konkrete sag om Rigsrevisionens undersøgelse vedrørende statens støtte til solcelleanlæg.

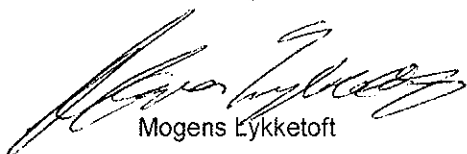
Statsrevisorerne har ved brev af 1. november 2013 tilkendegivet, at de er åbne over for en dialog om de principielle overvejelser om forholdet mellem regeringen og Folketinget og om, hvilken rolle Statsrevisorerne og Rigsrevisionen skal have i den forbindelse.

Jeg og det øvrige Præsidium vil herefter tage initiativ til en sådan drøftelse.

Til din orientering vedlægges kopier af to notater udarbejdet af Folketingets Administration om undersøgelser fra Rigsrevisionen, som har inddraget regeringens lovforberedelse.

En kopi af dette brev og af de nævnte notater er sendt til Statsrevisorerne til orientering.

Med venlig hilsen



Mogens Lykketoft

**NOTAT TIL PRÆSIDIET**

OM FORTILFÆLDE AF UNDERSØGELSER FRA RIGSREVISIONEN, SOM HAR INDDRAGET REGERINGENS LOVFORBEREDELSE

1. Indledning

Regeringen har i et brev af 23. oktober 2013 – underskrevet af statsministeren, økonomi- og indenrigsministeren, social-, børne- og integrationsministeren og finansministeren – til Folketingets formand rejst nogle principielle spørgsmål om Statsrevisorernes beslutning om at bede Rigsrevisionen foretage en undersøgelse af den såkaldte solcellesag, som bl.a. skal omfatte forhold i forbindelse med regeringens lovforberedende arbejde.

5. november 2013

Ref.: 12-001178-107

Rammerne for den planlagte undersøgelse fremgår af Rigsrevisionens tilrettelæggelsesnotat til Statsrevisorerne af 1. oktober 2013. Heraf fremgår, at Statsrevisorerne bl.a. har anmodet Rigsrevisionen om:

"At vurdere kvaliteten af Klima-, Energi- og Bygningsministeriets lovarbejde på solcelleområdet tilbage til 2010, herunder forarbejderne til lovforslagene, eksterne henvendelser samt samarbejde mellem ministerierne i forbindelse med udarbejdelse af lovgivningen. I den forbindelse anmodes også om en vurdering af, om det politiske beslutningsgrundlag forud for de forskellige lovændringer angående de samfundsøkonomiske konsekvenser af statens støtte til solcelleanlæg 2010-2013 har været fyldestgørende."

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet og Skatteministeriet fremkom den 16. september 2013 med deres bemærkninger til et udkast til tilrettelæggelsesnotatet fra Rigsrevisionen.

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet oplyste i sine bemærkninger bl.a., at ministeriet havde nogle principielle betragtninger til den nævnte del af den planlagte undersøgelse. Skatteministeriet anførte, at ministeriet havde forstået at der vil blive taget initiativ til en mere overordnet drøftelse af rækkevidden af Rigsrevisionens hjemmel til at undersøge de involverede ministeriers lovgivningsarbejde.

I det endelige tilrettelæggelsesnotat har Rigsrevisionen hertil bemærket, at Rigsrevisionen tidligere har gennemført større undersøgelser, hvor kvaliteten af det lovforberedende arbejde har været inddraget. Rigsrevisionen nævnte

nogle konkrete eksempler herpå, nemlig beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter og beretning nr. 18/2007 om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere.

I det følgende gennemgås de to eksempler, som Rigsrevisionen har nævnt i tilrettelæggelsesnotatet. Samtidig gennemgås to øvrige sager, som Rigsrevisionen efterfølgende har peget på over for Lovsekretariatet.

I tilrettelæggelsesnotatet nævnte Rigsrevisionen endvidere, at Rigsrevisionen desuden i flere tilfælde har vurderet det beslutningsgrundlag, som ministerierne har udarbejdet til Folketinget. Som eksempler herpå nævnte Rigsrevisionen beretning nr. 14/2009 om det digitale tinglysningsprojekt og beretning nr. 9/2008 om beslutningsgrundlaget for et eventuelt køb af nye kampfly. Disse beretninger er efter Lovsekretariatets vurdering mindre relevante i forhold til den nu foreliggende problemstilling, da de ikke ses direkte at angå lovforberedelse, men derimod – som også nævnt af Rigsrevisionen – beslutningsgrundlaget for disse større investeringer. Disse gennemgås derfor ikke i det følgende.

2. Rigsrevisionsundersøgelser, som har inddraget regeringens lovforberedende arbejde, og Statsrevisorernes bemærkninger hertil

2.1. Beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter

2.1.1. Sagens baggrund

Sagen handlede om en ulovlig praksis, som førte til, at visse grundejere fra 2005 frem til 2010 – hvor den pågældende praksis blev lovliggjort – blev opkrævet for meget i ejendomsskat (grundskyld).

I 2002 blev der ved ændring af ejendomsskatteoven indført et såkaldt grundskatteloft, som indebar, at der med virkning fra den 1. januar 2003 blev sat et loft for, hvor meget ejendomsskatten kunne stige år for år.

Det viste sig efterfølgende, at nogle af de pågældende regler utilsigtet medførte, at beskatningsgrundlaget i visse tilfælde i forbindelse med omberegninger af loftet blev så lavt, at de pågældende boligejere stort set slap for at betale ejendomsskat.

Efter at SKAT i 2004 var blevet gjort opmærksom på problemet, "løste" SKAT problemet ved en ændring af det it-system, der beregnede grundskatteloftet og blev brugt til opkrævning af ejendomsskatter. Det skete dog, uden at lovgivningen blev ændret, og førte derfor til, at praksis kom til at være i strid med loven. Den ændrede praksis blev først lovliggjort ved en lovændring i december 2010.

2.1.2. Rigsrevisionens undersøgelse og konklusioner

I Rigsrevisionens undersøgelse indgik bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt lovforberedelsen af grundskatteloftet havde været tilfredsstillende.

Rigsrevisionen undersøgte i den forbindelse tilblivelsen af den relevante bestemmelse i ejendomsskatteoven (lovens § 1, nr. 5). Rigsrevisionen konstaterede, at det i en første fase af lovgivningsarbejdet var angivet, at der skulle ske omberegning af grundskatteloftet ved "bortfald af fradrag for grundforbedringer". På et tidspunkt i processen blev formuleringen ændret til, at der skulle ske omberegning ved "ændrede fradrag for grundforbedringer", dvs. både ved bortfald og ved nye fradrag for grundforbedringer. Det var ud fra det tilgængelige materiale ikke muligt for Rigsrevisionen at afdække, hvorfor bestemmelsen blev udvidet.

Udformningen af bestemmelsen betød, at den ejendomsskattepligtige værdi i nogle tilfælde blev lavere end råjordsværdien, hvilket ikke var hensigten med grundskatteloftet, som skulle begrænse stigningen i ejendomsskatten – ikke nedsætte den.

Rigsrevisionen konstaterede på baggrund af sin gennemgang, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet ved indførelsen af grundskatteloftet ikke forudså visse situationer, og at ministerierne, hvis de havde foretaget modelberegninger el. lign. af lovforslagets virkning for enkelte grundejeres beskatningsgrundlag i nogle nærmere angivne tilfælde, formentlig havde afdækket konsekvenserne af de ændrede omberegningsregler.

For at nå sine konklusioner undersøgte Rigsrevisionen bl.a., om Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som var ressortansvarligt for ejendomsskatteoven, havde inddraget personer med skatteteknisk ekspertise i processen, om der ved modelberegninger el. lign. blev foretaget konsekvensberegninger af, hvilken effekt ændringer af fradrag for grundforbedringer ville få for beskatningsgrundlaget for grundejere med forskellige "profiler", om der var overensstemmelse mellem lovens bogstav og lovens hensigt, og om ministerierne havde set på samspillet mellem vurderingsloven og ejendomsskatteoven.

2.1.3. Statsrevisorernes bemærkninger

Statsrevisorerne kritiserede i deres bemærkninger til Rigsrevisionens beretning kvaliteten af det lovarbejde, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Skatteministeriet præsterede ved udformningen af teksten i ejendomsskatteovens § 1, stk. 5, og udtalte, at det lovforberedende arbejde burde have sikret, at lovens tekst stemte overens med lovens hensigt om at begrænse – ikke nedsætte – stigningen af ejendomsskatten, og burde have omfattet konsekvensberegninger.

2.2. Beretning nr. 18/2007 om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere

2.2.1. Sagens baggrund

Med virkning fra den 1. januar 2004 blev ferieloven ændret, således at lønmodtagere i højere grad end tidligere kunne få udbetalt uhævede feriepenge efter ferieårets udløb. Ændringen betød bl.a., at uhævede feriepenge, som var optjent i et ansættelsesforhold, der var ophørt senest ved ferieårets afslutning, i modsætning til tidligere kunne udbetales efter anmodning.

Denne ændring var særligt relevant for efterlønsmodtagere, da disse i de fleste tilfælde netop er ophørt i et ansættelsesforhold, når de overgår til efterløn.

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

I 2006 rejste Ældre Sagen kritik af a-kasserne for ikke at vejlede efterlønsmodtagere om denne mulighed. Sagen fik en del offentlig bevågenhed, og kort tid efter ændrede Beskæftigelsesministeriet ved en bekendtgørelsesændring reglerne for efterløn, hvorved muligheden for dobbeltforsørgelse ophørte. Det skete konkret ved at indføre fradrag i efterlønnen for de udbetalte feriepenge.

I løbet af 2006 og 2007 modtog a-kasserne og Arbejdsdirektoratet et stort antal klager fra efterlønsmodtagere, som var utilfredse med, at deres a-kasser ikke havde oplyst, at de indtil bekendtgørelsesændringen havde kunnet undgå fradrag i efterlønnen ved udbetaling af feriepenge, hvis de undlod at holde ferie.

Arbejdsmarkedets Ankenævn afgjorde i 2006 de to første principielle sager på området, hvor ankenævnet nåede frem til, at a-kasserne burde have vejledt efterlønsmodtagerne om muligheden, både i de tilfælde, hvor a-kasse havde vejledt et medlem, som søgte vejledning, egentligt forkert om muligheden, og i de tilfælde, hvor medlemmet blot havde indsendt sit feriekort til a-kassen til

attestation, og hvor a-kassen havde undladt af egen drift at vejlede om muligheden.

Ankenævnets afgørelser betød, at alle efterlønsmodtagere, der havde holdt ferie i perioden fra den 1. januar 2004 til den 30. april 2006, skulle stilles ens. Dermed skulle de efterlønsmodtagere, der havde afholdt ferie, have mulighed for med tilbagevirkende kraft at omgøre deres valg og annullere den afholdte ferie for i stedet at få de uhævede feriepenge udbetalt uden fradrag.

Beskæftigelsesministeriet var uenigt i ankenævnets afgørelse for så vidt angår de sager, hvor a-kasserne ikke aktivt havde vejledt forkert, men blot havde undladt af egen drift at give vejledning. Ministeriet anlagde derfor sag mod ankenævnet ved Østre Landsret, som imidlertid afviste sagen på grund af manglende retlig interesse hos ministeriet.

Beskæftigelsesministeriet besluttede herefter at refundere a-kassernes udgifter til alle efterlønsmodtagerne og søgte derfor i december 2007 i et aktstykke til Folketingets Finansudvalg om 450-600 mio. kr. til dækning af refusionerne.

2.2.2. Rigsrevisionens undersøgelse og konklusioner

Statsrevisorerne bad i forbindelse med undersøgelsen bl.a. Rigsrevisionen om at undersøge, hvornår og hvordan Beskæftigelsesministeriet blev bekendt med, at ferieloven fra 2004 gav mulighed for, at efterlønsmodtagere ikke skulle modregne feriepenge i efterlønnen. Rigsrevisionen undersøgte i den forbindelse, hvornår ministeriet havde fået kendskab til dobbeltforsørgelsesproblemet, og gennemgik også det lovforberedende arbejde for at belyse, hvorfor problemet opstod, og ministeriets overvejelser i den forbindelse.

Beskæftigelsesministeriet oplyste over for Rigsrevisionen, at ministeriet hele tiden havde været bekendt med muligheden for at modtage feriepenge og efterløn for det samme tidsrum, og herunder allerede under det lovforberedende arbejde havde været bekendt med, at ændringslovforslaget ville kunne give efterlønsmodtagere adgang til dobbeltforsørgelse.

Rigsrevisionen gik herefter ind i en vurdering af årsagerne til, at muligheden for dobbeltforsørgelse for efterlønsmodtagere blev skabt.

Rigsrevisionen konstaterede, at den primære årsag hertil var, at Beskæftigelsesministeriet ved udarbejdelsen af lovforslaget om ændring af ferieloven havde taget udgangspunkt i nogle statistikker, som viste, at de største andele af den mængde uhævede feriepenge, som staten årligt modtager som kompensation for offentlige ydelser, som lønmodtagerne i løbet af ferieåret modtager i stedet for at holde ferie, kunne henføres til

arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp og ydelse efter lov om børnepasningsorlov. Der blev derfor i de nye regler i ferieloven kun optaget bestemmelse om modregning i de udbetalte feriepenge med netop disse tre ydelser og altså ikke også med efterløn. Samtidig undlod ministeriet i første omgang at indføre bestemmelser i bekendtgørelsen om efterløn om fradrag for udbetalte feriepenge i efterlønnen.

Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at Beskæftigelsesministeriet havde forventet, at kun meget få efterlønsmodtagere ville benytte sig af muligheden for at opnå en dobbeltforsørgelse. Udgifter forbundet hermed blev ikke medtaget i lovforslagets bemærkninger om økonomiske konsekvenser, hvilket understregede, at ministeriet betragtede dobbeltforsørgelsesmuligheden som et marginalt problem.

Rigsrevisionen konkluderede imidlertid, at denne vurdering var baseret på en antagelse og ikke på konkret viden om problemets potentielle omfang. Desuden var Beskæftigelsesministeriet ikke opmærksomt på, at den ændrede ferielov skabte et incitament for efterlønsmodtagere til at undlade at holde ferie for i stedet at få uhævede feriepenge udbetalt uden fradrag i efterlønnen efter ferieårets afslutning. Rigsrevisionen anførte, at ministeriet var enig i, at de potentielle økonomiske konsekvenser ved en adfærdsændring blandt efterlønsmodtagere burde have været undersøgt.

Statsrevisorerne bad også Rigsrevisionen undersøge, hvilke initiativer Beskæftigelsesministeriet satte i værk med henblik på at bringe den utilsigtede adgang til dobbeltforsørgelse til ophør.

Rigsrevisionen foretog til besvarelse heraf en gennemgang af Beskæftigelsesministeriets og Arbejdsdirektoratets overvågning af anvendelsen af de nye regler og en beskrivelse af baggrunden for den valgte løsning, da reglerne om efterløn blev ændret i 2006, så der sker fradrag i efterlønnen for udbetalte feriepenge. Rigsrevisionen konstaterede, at Beskæftigelsesministeriet ud fra sin sædvanlige monitorering af feriepengeområdet vurderede, at der ikke var tegn på, at efterlønsmodtagerne ændrede adfærd, efter loven var trådt i kraft, og at Beskæftigelsesministeriet til sidst ændrede reglerne på baggrund af eksponeringen af muligheden for dobbeltforsørgelse i medierne, hvilket kunne forventes at føre til en ændret adfærd.

Statsrevisorerne bad ydermere Rigsrevisionen vurdere, om uklarhed i ferieloven og tilhørende bestemmelser var årsag til, at a-kassernes forvaltning blev så forskellig, og om der var ikke overensstemmelse mellem ferielovens formål og bogstav.

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

Rigsrevisionens beretning tager også stilling til visse spørgsmål om forvaltningen af reglerne på området, særligt om behovet for information til a-kasserne, ligesom beretningen indeholder et mere beskrivende afsnit om Beskæftigelsesministeriets sagsanlæg mod Arbejdsmarkedets Ankenævn og sagens afslutning, idet Beskæftigelsesministeriet besluttede at refundere a-kassernes udgifter og opnåede Finansudvalgets tilslutning til et aktstykke herom.

Rigsrevisionen tog under henvisning til Finansudvalgets tilslutning til aktstykket *ikke* stilling til Beskæftigelsesministeriets beslutning om refusion af a-kassernes udgifter.

2.2.3. Statsrevisorernes bemærkninger

Statsrevisorerne påtalte i deres til bemærkninger til Rigsrevisionens beretning, at Beskæftigelsesministeriets lovforberedende arbejde med ændring af ferieloven var præget af manglende grundighed og forudseenhed.

Statsrevisorerne anførte endvidere, at selv om ministeriet var klar over, at lovændringen gav mulighed for dobbeltforsørgelse, antog man, uden at undersøge forholdet nærmere, at muligheden var marginal. Ydermere anførte Statsrevisorerne, at beretningen viste, at en forholdsvis enkel beregning af de økonomiske konsekvenser af adgangen til dobbeltforsørgelse ville have vist, at adfærdsændringer blandt efterlønsmodtagere ville koste mellem 60 og 300 mio. kr. Statsrevisorerne udtalte i forlængelse heraf, at Beskæftigelsesministeriet også havde fejlbedømt, hvor mange efterlønsmodtagere der ville vælge at få feriepengene udbetalt uden at holde ferie.

2.3. Beretning nr. 15/2007 om viden om effekter af de sociale indsatser

2.3.1. Rigsrevisionens undersøgelse og konklusioner

I denne beretning undersøgte Rigsrevisionen det daværende Velfærdsministeriums arbejde for at basere de sociale indsatser på viden om effekt. Som led heri undersøgte Rigsrevisionen bl.a. ministeriets

lovforberedende arbejde, særligt om ministeriet forberedte lovgivningen, så effekterne af de sociale indsatser senere kunne vurderes.

Undersøgelsen var ikke affødt af en anmodning fra Statsrevisorerne eller så vidt ses af nogen konkret "sag". Undersøgelsen var dog til dels en opfølgning på visse tidligere beretninger inden for samme område.

Rigsrevisionen opstillede følgende fire spørgsmål som ledende for undersøgelsen, der, som det fremgår, havde et forholdsvis bredt sigte:

- Har Velfærdsministeriet en strategi for ministeriets arbejde med at basere de sociale indsatser på viden om effekt?
- Medvirker Velfærdsministeriet til, at sociallovgivningen fremover kan baseres på viden om effekterne af de sociale indsatser?
- Har Velfærdsministeriet sikret et større fokus på effekter i ministeriets forvaltning af satspuljerne til socialt udsatte grupper?
- Medvirker Velfærdsministeriet til, at kommunerne fremover kan basere de sociale indsatser på viden om effekt?

For at vurdere, om Velfærdsministeriets forberedte lovgivningen, så effekterne af de sociale indsatser senere kunne vurderes, undersøgte Rigsrevisionen, om sociallovgivningen blev rettet mod klart definerede målgrupper med klare formål om effekt, og om sociallovgivningens virkemidler blev baseret på velbegrundede antagelser om sammenhængen mellem indsats og tilsigtede effekter.

Rigsrevisionen gennemgik herefter i forholdsvis høj detaljeringsgrad Velfærdsministeriets arbejde med såkaldte "effektjek" af ministeriets lovgivningsinitiativer, herunder udviklingen i graden af anvendelse af "effektjek".

Rigsrevisionen vurderede på den baggrund, at Velfærdsministeriets opstramning af procedurerne for indarbejdelse af effektkrav i sociallovgivningen havde haft den ønskede virkning, at ministeriets procedurer generelt fungerede tilfredsstillende, så der skete en mere systematisk indarbejdelse af effektkravene i lovgivningen, og at sociallovgivningen således i stigende grad blev rettet mod klart definerede målgrupper og med klart formål om effekt.

Rigsrevisionen gennemgik også kort Velfærdsministeriets arbejde med inddragelse af viden om sammenhængene mellem indsatser og effekter i sociallovgivningen og vurderede i den forbindelse, at ministeriet havde fundet nogle modeller for systematisk inddragelse af viden fra forskning eller praksis, der fremover kunne anvendes til i højere grad end tidligere at basere

sociallovgivningens virkemidler på sammenhængen mellem indsats og tilsigtede effekter.

Ydermere gennemgik Rigsrevisionen forholdsvis detaljeret Velfærdsministeriets metoder til opfølgning på effekterne af sociallovgivning. Rigsrevisionen vurderede i den forbindelse, at Velfærdsministeriet med det koncept for såkaldt lovovervågning, som ministeriet havde udviklet, havde nogle grundlæggende metodiske elementer til vurdering af sammenhængen mellem indsatser og effekter af sociallovgivningen, men at det nye koncept dog på enkelte nærmere punkter ikke var tilstrækkeligt. Desuden gennemgik Rigsrevisionen i samme forbindelse Velfærdsministeriets metoder til løbende overvågning af det sociale område ved hjælp af statistikker og registerdata.

2.3.2. Statsrevisorernes bemærkninger

Statsrevisorerne udtalte bl.a., at Statsrevisorerne fandt det tilfredsstillende, at Velfærdsministeriet i højere grad end tidligere medvirkede til, at de sociale indsatser kunne baseres på viden om effekt. Statsrevisorerne fandt det imidlertid mindre tilfredsstillende, at der stadig var begrænset viden om effekterne af de sociale indsatser, selv på områder, hvor det var relevant og målbart.

2.4. Beretning nr. 8/1997 om telesektorens udvikling og statens salg af aktier i Tele Danmark A/S

2.4.1. Rigsrevisionens undersøgelse og konklusioner

Beretningen havde et forholdsvis bredt sigte og behandlede en række forskellige forhold i tilknytning til udviklingen i ejerforhold m.v. inden for telekommunikationssektoren i 1980'erne og 1990'erne og statens forvaltning af sine interesser på området, herunder sin ejerandel i det daværende Tele Danmark A/S.

Et blandt rækken af forhold, som Rigsrevisionen inddrog i sin omfattende undersøgelse, var en børsretlig tvivlssituation, som var opstået, efter at staten i 1997 havde solgt hovedparten af sine aktier i Tele Danmark A/S til den amerikanske virksomhed Ameritech. Tvivlen handlede om, hvorvidt Ameritech efter overtagelsen af aktieposten fra staten var forpligtet efter den på det tidspunkt forholdsvis nye værdipapirhandelslov til at tilbyde også at købe en række minoritetsaktionærs aktieposter i Tele Danmark A/S.

Rigsrevisionen undersøgte på den baggrund forholdsvis nøje tilblivelsen af de relevante bestemmelser i værdipapirhandelsloven, herunder også processer internt i centraladministrationen i forbindelse med det lovforberedende arbejde.

Rigsrevisionen konstaterede bl.a., at spørgsmålet var reguleret i de børsretlige regler, som værdipapirhandelsloven afløste. Ameritech ville efter disse regler have

været forpligtet til at afgive købstilbud til minoritetsaktionærene. En tilsvarende regel var desuden medtaget i det forslag til værdipapirhandelslov, som erhvervsministeren havde fremsat for Folketinget i maj 1995, men som var bortfaldet på grund af diskontinuitetsprincippet.

I det forslag til værdipapirhandelslov, som blev fremsat i det følgende folketingsår, var bestemmelsen imidlertid på grund af nye politiske forhandlinger ændret på en sådan måde, at tvivlen senere kunne opstå.

Rigsrevisionen konstaterede, at det ikke var muligt at følge Erhvervsministeriets sagsbehandling vedrørende ændringen af forslaget til den relevante bestemmelse, idet der ikke i Erhvervsministeriets sager forelå materiale om de overvejelser, der lå bag den konkrete formulering eller oplysninger om, hvor beslutningen om ændringen blev truffet. Rigsrevisionen fandt det uheldigt, at det ikke havde været muligt at følge Erhvervsministeriets sagsbehandling.

Rigsrevisionen kom også ind på høringsprocessen for det nye lovforslag. Rigsrevisionen udtalte i den forbindelse bl.a., at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter Rigsrevisionens opfattelse burde have henvendt sig til Erhvervsministeriet, da styrelsen ved høringen blev opmærksom på problemet. Styrelsen havde ikke i sit høringssvar berørt den relevante bestemmelse.

Rigsrevisionen undersøgte endvidere bemærkningerne til det nye lovforslag og konstaterede i den forbindelse, at der ikke i bemærkningerne var sket en fyldestgørende præcisering af den betydning, som ændringen i forhold til det tidligere lovforslag og de børsetiske regler ville have på spørgsmålet om tilbudspligt. Af hensyn til Folketingets beslutningsgrundlag fandt Rigsrevisionen, at det udtrykkeligt burde have været oplyst, at et bestemt kriterium for, hvornår tilbudspligten opstår, ikke længere indgik i det ændrede lovforslag. Rigsrevisionen fandt det desuden meget uheldigt, at væsentlige oplysninger i lovforslagets bemærkninger om anvendelsen i værdipapirhandelsloven af et kriterium fra selskabslovgivningen ikke var i overensstemmelse med den lovgivning, der blev henvist til.

Det sidste gjorde sig ifølge Rigsrevisionen også gældende for erhvervsministerens besvarelse i december 1995 af et spørgsmål fra Folketingets Erhvervsudvalg.

2.4.2. Statsrevisorernes bemærkninger

I deres bemærkninger til beretningen tilsluttede Statsrevisorerne sig generelt Rigsrevisionens konklusioner.

Statsrevisorerne hæftede sig især ved beskrivelsen af sagsforløbet i forbindelse med ændringen af bestemmelserne om tilbudspligt i forslaget til

værdipapirhandelsloven og understregede, at en minister altid har pligt til af egen drift at meddele Folketinget og dets udvalg alle fornødne oplysninger.

Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at Folketingets beslutningsgrundlag ikke var fyldestgørende, da forslaget til værdipapirhandelsloven blev genfremsat med ændringer.

**NOTAT****OM OVERORDNEDE KONKLUSIONER OM EKSEMPLER PÅ
RIGSREVISIONENS UNDERSØGELSER, SOM HAR INDDRAGET
REGERINGENS LOVFORBEREDELSE**

1. Lovsekretariatet har udarbejdet et notat om fortilfælde af undersøgelser fra Rigsrevisionen, som bl.a. har omhandlet regeringens lovforberedelse.

6. november 2013

Ref.: 12-001178-109

Notatet indeholder en gennemgang af fire konkrete undersøgelser fra Rigsrevisionen, hvor Rigsrevisionen har inddraget regeringens lovforberedende arbejde. Det drejer sig konkret om følgende sager:

- Beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter
- Beretning nr. 18/2007 om udbetaling af uhævede feriepenge til efterlønsmodtagere
- Beretning nr. 15/2007 om viden om effekter af de sociale indsatser
- Beretning nr. 8/1997 om telesektorens udvikling og statens salg af aktier i Tele Danmark A/S

2. Det gælder for alle de omtalte sager, at Rigsrevisionen forholdsvis indgående har undersøgt det arbejde, som centraladministrationen udfører i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag.

Beretning nr. 15/2007 adskiller sig fra de øvrige ved at have et mere overordnet sigte og i hovedsagen beskæftige sig med, om et ministerium – konkret det daværende Velfærdsministerium – havde opstillet generelle systemer og procedurer, som sikrede, at ministeriets lovgivningsinitiativer i videst muligt omfang var baseret på viden om effekter af de givne tiltag.

I de øvrige tre beretninger har der været tale om, at Rigsrevisionen har taget stilling til – og i den forbindelse også undersøgt tilblivelsen af – ganske specifikke bestemmelser i regeringens lovforslag, som senere viste sig at få utilsigtede konsekvenser eller skabe unødvendig tvivl om retstilstanden. I beretning 2/2011 drejede det sig om en lovbestemmelse om fastsættelsen af beregningsgrundlaget for kommunal ejendomsskat (grundskyld), i beretning 18/2007 drejede det sig om en lovbestemmelse om udbetaling af uhævede feriepenge efter ferieårets udløb, og i beretning 8/1997 drejede det sig om en bestemmelse om flertalsaktionærers pligt til at give købstilbud til mindretalsaktionærer.

I alle fire sager udtalte Statsrevisorerne sig efterfølgende i varierende grad kritisk om regeringens lovforberedelse.

3. Det er vanskeligt ud fra de gennemgåede sager at uddrage nogen konkret "målestok" eller noget mere detaljeret sæt af normer, som Rigsrevisionen har anvendt til at bedømme regeringens lovforberedende arbejde.

Navnlig de to nyeste sager synes dog overordnet at angå tilfælde, hvor udformningen af lovforslag har haft utilsigtede økonomiske konsekvenser for det offentlige. Rigsrevisionen har i sin undersøgelse af regeringens lovforberedende arbejde i disse sager søgt klarlagt baggrunden for de pågældende lovforslags nærmere udformning.

De øvrige to sager indeholder også væsentlige økonomiske aspekter, men omhandler ikke direkte på samme måde de økonomiske konsekvenser for det offentlige af konkrete lovforslags udformning.