

Supplerende undersøgelse af Arbejdsskadestyrelsens praksis på erhvervsevnetabsområdet

Arbejdsskadestyrelsen har ved et kommissorium af 19. marts 2015 anmodet mig som advokat for styrelsen om på ny at gennemgå et antal konkrete afgørelser om erhvervsevnetabet i arbejdsskadesager. Afgørelserne er udvalgt blandt de sagstyper, hvor der i vores undersøgelse af 20. juni 2014 blev påvist problemfelter.

1. Resumé

Vores undersøgelse omfatter 50 afgørelser, som Arbejdsskadestyrelsen maskinelt og tilfældigt har udvalgt blandt sager, der er afgjort efter den 1. marts 2015.

Arbejdsskadestyrelsen skal i hver sag tilvejebringe tilstrækkelige oplysninger, så afgørelsen kan hvile på alle relevante (og tilgængelige) oplysninger. Hver afgørelse beror på en individuel og konkret bedømmelse af de foreliggende oplysninger, og der indgår betydelige skønsmæssige elementer i et kompliceret samspil af en række forskellige kriterier.

Temaet for vores undersøgelse er i lighed med 2014-undersøgelsen, om Arbejdsskadestyrelsen ville have udsigt til at få medhold i en frifindelsepåstand, hvis afgørelsen blev indbragt for domstolene.

I lighed med 2014-undersøgelsen har vi i forhold til retssagernes forventede udfald opdelt de undersøgte afgørelser i fire kategorier. Resultatet er som følger:

Kategori	2014-undersøgelsen	2015-undersøgelsen
Arbejdsskadestyrelsen medhold	49 %	90 %
Usikkert	6 %	2 %
Hjemvisning	19 %	6 %
Modpart medhold	26 %	2 %

Til kategorierne "usikkert", "hjemvisning" og "sagsøgeren medhold" knytter sig i sagens natur det forbehold, at vi ikke på forhånd kan vide, hvilken påstand, hvilke beviser og hvilke anbringender sagsøgeren vil anføre under retssagen, eller hvorledes bevisførelsen vil falde ud. Jeg kan derfor ikke udelukke, at en domstolsprøvelse med fuld bevisførelse i nogle af retssagerne ville kunne føre til enten frifindelse eller hjemvisning.

Sammenfattende illustrerer de undersøgte afgørelser om erhvervsevnetabet, at Arbejdsskadenstyrelsens initiativer siden 2014-undersøgelsen har haft særdeles god effekt og har medført et markant både relativt og absolut kvalitetsløft af afgørelserne.

Generelt har vi konstateret, at de undersøgte afgørelser inddrager de foreliggende oplysninger og hviler på saglige og relevante overvejelser. Størstedelen af begrundelserne opfylder ikke blot en mindstestandard for gyldighed, men fremstår som grundige og letforståelige redegørelser for afgørelsens resultat.

De konstaterede fejl er så få og forskellige, at vi ikke kan pege på betydende metodiske fejl. Vi har ikke fundet tilfælde, hvor der ville være grundlag for at tilsidesætte fastsættelse af den tilskadekomnes årsløn, og vi har kun i et meget begrænset omfang fundet grundlag for at anfægte fastsættelsen af erhvervsevnetabet. Andelen af utilstrækkelige begrundelser er meget lav, og antallet af meningsforstyrrende fejl er reduceret til et absolut minimum.

Det er en markant fremgang i betragtning af, at de fejl, der i 2014-undersøgelsen påvirkede afgørelsernes rigtighed, koncentrerede sig især om dels konkrete fejl i fastsættelsen af den tilskadekomnes årsløn og i konsekvens heraf dennes erhvervsevnetabsprocent, dels konkrete begrundelsesmangler.

2. Kommissoriet

Arbejdsskadestyrelsen har anført følgende i kommissoriet fra marts 2015 for vores undersøgelse:

Baggrunden for Kammeradvokatens nye gennemgang

Kammeradvokaten afgav den 20. juni 2014 en rapport om gennemgangen af 98 sager fra Arbejdsskadestyrelsen med 103 afgørelser vedrørende tab af erhvervsevne og årsløn.

Af Kammeradvokatens rapport fremgår blandt andet, at der i de undersøgte sager blev konstateret fejl med hensyn til fastsættelse af årsløn og vurdering af tab af erhvervsevne i en række afgørelser.

Kammeradvokaten konkluderede overordnet, at Arbejdsskadestyrelsen under en retssag ville få medhold i 50 afgørelser, i 27 afgørelser ville sagsøgeren (tilskadekomne eller forsikringsselskabet/Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring) få medhold, 20 afgørelser ville blive hjemvist (primært på grund af formalitetsmangler) og udfaldet i de sidste 6 afgørelser er usikkert.

Som opfølgning på Kammeradvokatens rapport er der iværksat en række initiativer, der alle har til formål at højne kvaliteten af afgørelserne, herunder særligt afgørelserne om tab af erhvervsevne og årsløn. Disse initiativer fremgår af bilaget til kommissoriet. Initiativerne er iværksat og gennemført.

Det er herunder besluttet, at Kammeradvokaten på ny skal gennemgå et antal afgørelser i arbejdsskadesager med henblik på at vurdere, hvorvidt initiativerne har haft effekt.

Rammer for Kammeradvokatens nye gennemgang

Arbejdsskadestyrelsen anmoder Kammeradvokaten om at gennemgå i alt 50 nye afgørelser om tab af erhvervsevne, der er truffet efter den 1. marts 2015.

Afgørelserne udvælges blandt de sagstyper, hvor der i Kammeradvokatens rapport af 20. juni 2014 er påvist fejl ved fastsættelsen af årsløn og vurderingen af tab af erhvervsevne. Kammeradvokaten skal således forholde sig specifikt til de problemfelter, hvor der i rapporten er konstateret fejl eller uhensigtsmæssig sagsbehandling.

Det drejer sig om:

- Selve afgørelsen om vurdering af tab af erhvervsevne, herunder fastsættelse af årsløn,
- Begrundelsen for vurderingen af tabet af erhvervsevne og
- Meningsforstyrrende fejl i afgørelserne om tab af erhvervsevne

Kammeradvokatens opgave bliver overordnet i den nye gennemgang at vurdere, om kvaliteten af afgørelserne samlet set er forbedret, og dermed om de initiativer, der er sat i værk, har haft effekt.

Den praktiske gennemførelse

For at få det mest aktuelle billede af styrelsens sagsbehandling, udvælger Arbejdsskadestyrelsen maskinelt 50 tilfældigt udvalgte afgørelser truffet efter 1. marts 2015 til gennemgang hos Kammeradvokaten.

Kammeradvokaten afleverer efter gennemgangen og senest medio maj 2015 en rapport til Arbejdsskadestyrelsen for kvalitetsudviklingen i de gennemgåede afgørelser

.....
*og for effekten af de initiativer, der er sat i værk som opfølgning på Kammeradvokaten
s rapport af 20. juni 2014.*

Vores undersøgelse har i lighed med 2014-undersøgelsen ikke karakter af en uvildig advokatundersøgelse. Vi ville som Arbejdsskadestyrelsens faste advokat heller ikke kunne påtage os at udføre en sådan. Undersøgelsen adskiller sig fra en traditionel advokatundersøgelse ved, at vi ikke har deltaget i arbejdet med at definere undersøgelsens temaer og omfang eller har bidraget til fastlæggelse af kriterier for udvælgelse af de sager, der er undersøgt.

Denne undersøgelse udgør som ved 2014-undersøgelsen vores konkrete vurdering af de sager, som vi har fået forelagt, i forhold til temaet for undersøgelsen, nemlig om Arbejdsskadestyrelsen ville have udsigt til at få medhold i en frifindelsespåstand, hvis sagerne blev indbragt for domstolene.

3. Grundlaget for undersøgelsen

Denne undersøgelse er en fortsættelse af 2014-undersøgelsen, da formålet som anført i kommissoriet specifikt er at vurdere, om der er sket kvalitetsforbedringer inden for henholdsvis selve afgørelsen om vurdering af tab af erhvervsevne, herunder fastsættelse af årsløn, begrundelsen for vurderingen af tabet af erhvervsevne og forekomsten af meningsforstyrende fejl i afgørelserne.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af i alt 50 afgørelser, der er fordelt på 50 forskellige sager.

Arbejdsskadestyrelsen har i lighed med 2014-undersøgelsen til brug for undersøgelsen udvalgt 50 sager, hvor der er truffet afgørelse den 1. marts 2015 eller senere, idet alle de kvalitetsforbedrende initiativer, som Arbejdsskadestyrelsen har iværksat siden sommeren 2014, var gennemført pr. denne dato.

De undersøgte afgørelser vedrører alle udmåling af erhvervsevnetab og herunder fastsættelse af årsløn. Både endelige og midlertidige afgørelser er indgået i undersøgelsen. Enkelte af de undersøgte afgørelser har omfattet samtidig fastsættelse af erhvervsevnetab for mere end én arbejdsskade og dækker således to sagsnumre hos Arbejdsskadestyrelsen. I disse tilfælde har vi orienteret os i begge sager og vurderet det samlede resultat, men afgørelserne tæller i undersøgelsen hver som én samlet afgørelse.

2014-undersøgelsen var opdelt i forskellige sagstyper. Arbejdsskadestyrelsen ønskede på daværende tidspunkt separate vurderinger af midlertidige afgørelser om udmåling af erhvervsevnetab på mindst 15 %, afgørelser om afslag på erhvervsevnetab med straksrevision og afgørelser om afslag på erhvervsevnetab grundet lønnedgang på mindre end 15 %. Der

blev i vores 2014-undersøgelse ikke påvist problemer, som var særlige for nogle af de tre sagstyper, og opdelingen er derfor ikke gentaget i 2015-undersøgelsen.

4. Sagernes behandling

4.1 Generelt

Arbejdsskadestyrelsen behandler årligt ca. 40.000 nye arbejdsskadesager (55-60.000 sager inkl. sager om revision og genoptagelse).

Arbejdsskadestyrelsen tager i første omgang stilling til, om der er grundlag for at anerkende en anmeldt ulykke eller erhvervssygdom som en arbejdsskade. Er det tilfældet, træffer Arbejdsskadestyrelsen som udgangspunkt en samlet afgørelse om anerkendelse af arbejdsskaden og om erstatning og godtgørelse. Der kan forekomme flere midlertidige afgørelser om erstatning for erhvervsevnetab, fordi erstatningen skal afspejle den tilskadekomnes aktuelle tab af erhvervsevne, og det kan ændre sig, indtil der er grundlag for at træffe en endelig afgørelse om erstatning for tab af erhvervsevne.

Til brug for sagsbehandlingen har Arbejdsskadestyrelsen udgivet en række vejledninger, der er tilgængelige på www.ask.dk. Som de i denne sammenhæng væsentligste kan peges på vejledning om fastsættelse af årsløn og vejledning om erstatning for tab af erhvervsevne.

4.2 Sagsoplysning

Efter den forvaltningsretlige officialmaksime påhviler det offentlige myndigheder at foretage en tilstrækkelig oplysning af sager, hvori der skal træffes afgørelse, således at afgørelsen kan hvile på alle relevante (og tilgængelige) oplysninger.

Arbejdsskadestyrelsen vil i sager om erhvervsevnetab indhente en lang række oplysninger fra den tilskadekomne (eller dennes fagforening eller advokat), arbejdsgiveren, SKAT, kommunen, læger/hospitaler og andre. Oplysningerne omfatter lønforhold før og efter skaden, lægelige oplysninger om skadens art, omfang og virkninger samt udsigterne til hel eller delvis helbredelse, og kommunale akter om revaliderings- og beskæftigelsestiltag mv.

Hvis afgørelsen bliver indbragt for domstolene vil der erfaringsmæssigt være supplerende – under tiden ganske omfattende – bevisførelse. Formålet er at få undersøgt, om afgørelsesgrundlaget var tilstrækkeligt, om der er grundlag for at tilsidesætte de vurderinger, der indgår i afgørelsen, eller om yderligere oplysninger og vurderinger vil kunne stille sagen anderledes.

Det må dog tages i betragtning, at Arbejdsskadestyrelsen i kraft af officialmaksimen skal sikre, at afgørelsesgrundlaget er tilstrækkeligt. Det kan derfor forekomme, at Arbejdsskadestyrelsen har pligt til at efterprøve, om den tilskadekomnes oplysninger er tilstrækkelige eller retvisende, jf. U 2002.1840H, hvor det blev lagt til grund, at den daværende Sikrings-

styrelse af egen drift burde have indhentet nærmere oplysninger i forhold til en mangelfuld skadesanmeldelse.

4.3 *Skønsmæssige afgørelser*

Arbejdsskadestyrelsens bedømmelse af erhvervsevnetabet beror i større eller mindre grad på bevisvurderinger af til dels skønsmæssig karakter. Det gælder både ved de midlertidige og ved de endelige afgørelser. Det skønsmæssige element i bevisvurderingerne er mere fremtrædende i de midlertidige afgørelser end ved de endelige afgørelser, netop fordi lovens forudsætning er, at den tilskadekomnes erhvervsmæssige situation er uafklaret.

Arbejdsskadestyrelsen skal udøve skønnet konkret på grundlag af de foreliggende oplysninger. Forudsat at alt relevant faktum inddrages og tildeles en realistisk vægt ved skønsudøvelsen, er det vanskeligt at tale om et "rigtigt" eller "forkert" skøn. Det har også den konsekvens, at domstolene er tilbageholdende med at prøve skønsmæssige afgørelser.

Det vil normalt medvirke til at sikre ligebehandlingen, hvis forvaltningen opstiller regler for skønsudøvelsen, herunder fastlægger kredsen af lovlige og saglige kriterier, der kan indgå i skønsudøvelsen. Det vil særligt være tilfældet i situationer, hvor den bestemmelse, der pålægger forvaltningen at udøve et skøn, ingen eller kun meget sparsomme anvisninger giver om, hvilke faktorer der skal indgå i skønnet.

Det vil normalt medføre ugyldighed, hvis disse regler afskærer den konkrete bedømmelse, og hvis der i den konkrete sag faktisk ikke er foretaget en konkret bedømmelse. Der findes som modstykke hertil eksempler i retspraksis, hvor en regel, som begrænser skønsudøvelsen, ikke har medført ugyldighed, fordi den konkrete afgørelse alligevel er truffet efter en konkret vurdering.

Arbejdsskadestyrelsens vejledninger om sagernes behandling gennemgår de relevante regler i arbejdsskadesikringsloven. De beskriver tillige, hvordan reglerne forventes anvendt i praksis, herunder med eksempler på konkrete afgørelser eller beregninger. Vejledningerne vil ofte indgå i retssagerne til at belyse, om den anfægtede afgørelse er rigtig eller forkert.

4.4 *Administrativ rekurs*

Arbejdsskadestyrelsens afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen af den tilskadekomne eller dennes efterladte, forsikringsselskabet (sager om ulykker), Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (sager om erhvervssygdomme) og arbejdsgiveren (navnlig afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader, selv om arbejdsgiveren ikke er part i sagen). Ankestyrelsen har fuld prøvelsesret.

Ankestyrelsens afgørelsesgrundlag er som udgangspunkt det samme som ved førsteinstansbehandlingen i Arbejdsskadestyrelsen. Der foreligger dog i mange tilfælde nye oplysninger. Det afhænger af de oplysningers karakter, om Ankestyrelsen hjemviser sagen til ny behand-

ling i Arbejdsskadestyrelsen for at sikre to-instansbehandlingen eller selv færdigbehandler sagen.

Afgørelserne, som er indgået i undersøgelsen, er som anført truffet den 1. marts 2015 eller senere. Tre af de undersøgte 50 afgørelser er påklaget til Ankestyrelsen, men der foreligger endnu ingen afgørelser i klagesagen. Der kan komme flere klager, fordi klagefristen for nogle af afgørelsernes vedkommende endnu ikke udløbet.

4.5 Domstolsprøvelse

Arbejdsskadestyrelsens og Ankestyrelsens afgørelser kan af både den tilskadekomne og af forsikringsselskabet (i sager om anerkendelse af arbejdsskaden tillige arbejdsgiveren) indbringes for domstolene.

Domstolsprøvelsen tager udgangspunkt i den truffede afgørelse, herunder afgørelsesgrundlaget og begrundelsen, og har til formål at få bedømt, om der efter den bevisførelse, der kan foregå ved domstolene, er grundlag for at tilsidesætte afgørelsen.

Domstolene får normalt præsenteret et noget mere detaljeret afgørelsesgrundlag, end hvad der var nødvendigt for at træffe afgørelse administrativt. Bevisførelsen vil erfaringsmæssigt omfatte mundtlige parts- og vidneforklaringer, yderligere dokumenter fra arbejdsgiveren, kommunen, SKAT og læger/hospitaler samt en eller flere udtalelser fra Retslægerådet.

Formålet med denne bevisførelse er at få undersøgt, om afgørelsesgrundlaget var tilstrækkeligt, om der er grundlag for at tilsidesætte de vurderinger, der indgår i afgørelsen, eller om yderligere oplysninger og vurderinger vil stille sagen anderledes. Det er derfor helt legitimt, at begge parter i retssagen fremlægger yderligere beviser.

Fremkomsten af nye oplysninger under en retssag er ikke i sig selv udtryk for, at den administrative sagsoplysning har været utilstrækkelig, men illustrerer tværtimod, at den part, der er utilfreds med en forvaltningsafgørelse, ved domstolene har mulighed for at tilvejebringe et ændret faktisk grundlag.

Dette kan være tilfældet i sager, hvor forvaltningsmyndigheden har gjort brug af oplysninger fra sagens parter eller andre, fordi intet i sagen gav anledning til at betvivle disses rigtighed, men hvor en nøjere bevisførelse for retten fører til en ændret vurdering af oplysningerne.

Det forekommer, at der ved domstolsprøvelse af sager, hvor forvaltningen ellers har oplyst sagen tilstrækkeligt, alligevel fremkommer nye oplysninger eller nye fagkyndige vurderinger, der kan begrunde en ændret samlet bedømmelse af sagens omstændigheder.

Domstolene kan give sagsøgeren medhold og dømme i overensstemmelse med dennes påstand(e) eller frifinde myndigheden. Det afhænger af, om der efter prøvelsen af afgørelsen er grundlag eller ej for at tilsidesætte afgørelsen, eksempelvis hvis sagsøgeren kan påvise, at sagen skal have et andet materielt udfald end bestemt af myndigheden (for eksempel at årslønnen forud for en arbejdsskade skal fastsættes højere eller lavere).

Domstolene kan efter parternes påstande også vælge at hjemvise afgørelsen til fornyet administrativ behandling. Det kan f.eks. ske, hvis forvaltningens afgørelse hviler på et urigtigt eller utilstrækkeligt grundlag, uden at retten kan (eller vil) fastslå, hvilken betydning dette har for det materielle udfald.

5. Beskrivelse af sager om erhvervsevnetab

5.1 Endelige afgørelser

Arbejdsskadestyrelsen skal i medfør af arbejdsskadesikringslovens § 16, stk. 1, træffe afgørelse, om den tilskadekomne er berettiget til erstatning for tab af erhvervsevne, når der efter sygebehandling, optræning eller revalidering er grundlag for at skønne over den tilskadekomnes fremtidige helbredstilstand og erhvervsmuligheder.

Der ydes efter arbejdsskadesikringslovens § 17, stk. 1, kun erstatning, hvis tabet af erhvervsevne er 15 % eller derover.

Erhvervsevnetabet fastsættes efter arbejdsskadesikringslovens § 17, stk. 2. Ved bedømmelsen tages hensyn til den tilskadekomnes muligheder for at skaffe sig indtægt ved sådant arbejde, som med rimelighed kan forlanges af den pågældende efter dennes evner, uddannelse, alder og muligheder for erhvervsmæssig omskoling og optræning.

Der skal foretages en vurdering af, hvad den tilskadekomne burde kunne tjene på afgørelsestidspunktet, både hvis skaden ikke var sket, og den skete skade taget i betragtning. Erhvervsevnetabet fremkommer herefter ved en sammenligning af disse to tal.

5.2 Midlertidige afgørelser

Arbejdsskadestyrelsen kan i medfør af arbejdsskadesikringslovens § 17, stk. 3, træffe en midlertidig afgørelse om erstatning for erhvervsevnetab, hvis den tilskadekomnes erhvervsmæssige situation ikke er afklaret.

Højesteret fastslog i en dom af 11. marts 2003 (U 2003.1176H), at erhvervsevnetabet ved en midlertidig afgørelse fastsættes ud fra arbejdsskadesikringslovens almindelige regel om erhvervsevnetab (nu lovens § 17) alene med den forskel, at tidsperspektivet skal begrænses til den periode, hvori den usikkerhed, som begrunder den midlertidige afgørelse, gør sig gældende, og således uden hensyntagen til den forventede erhvervsevne efter afklaring af den foreliggende usikkerhed.

Denne dom betyder, at der ved bedømmelsen af erhvervsevnetabet i den midlertidige afgørelse skal tages hensyn til omstændighederne i arbejdsskadesikringslovens § 17, stk. 1-2, herunder arbejdsskadens følger og betydning for den tilskadekomnes funktionsevne samt den tilskadekomnes muligheder for at skaffe sig indtægt ved sådant arbejde, som med rimelighed kan forlanges af den pågældende efter dennes evner, uddannelse, alder og muligheder for erhvervsmæssig omskoling og optræning.

Midlertidige afgørelser træffes med revisionsbestemmelser, således at hver afgørelse angiver, hvornår spørgsmålet om erhvervsevnetab vil blive behandlet på ny med henblik på at træffe ny midlertidig eller endelig afgørelse. Forudsætningsvis skal en midlertidig afgørelse revideres, når de forhold, der danner grundlag for afgørelsen, ændrer sig. Loven indeholder derfor ingen bestemmelser om længste eller korteste tidsrum fra en midlertidig afgørelse til revision.

Det betyder blandt andet, at der kan træffes flere midlertidige afgørelser om tab af erhvervsevne, inden den endelige afgørelse træffes. Ved de enkelte midlertidige afgørelser om tab af erhvervsevne kan størrelsen af tabet af erhvervsevne løbende sættes både op og ned, idet størrelsen af tabet skal afspejle det aktuelle tab.

5.3 *Årslønnen*

Årslønnen fastsættes efter arbejdsskadesikringslovens § 24, stk. 1, og udgør den tilskadekomnes samlede arbejdsfortjeneste i året før arbejdsskadens indtræden. Den fastsættes med udgangspunkt i oplysningerne i eIndkomstregisteret og andre oplysninger fra SKAT.

Årslønnen omfatter 1) løn fra arbejdsgiveren inkl. arbejdsmarkedsbidrag, 2) løn fra eventuel bibeskæftigelse inkl. arbejdsmarkedsbidrag, 3) indtjening fra eventuel selvstændig virksomhed, 4) efter omstændighederne indtægter, der erstatter løn f.eks. arbejdsløshedsdagpenge og sygedagpenge, 5) feriepenge for optjeningsåret, 6) pensionsbidrag fra både arbejdsgiver og arbejdstager, 7) atp-bidrag, 8) værdien af kost og logi hos arbejdsgiveren og 9) værdien af andre naturalydelse f.eks. værdien af fri bil og telefon.

Årslønnen kan efter § 24, stk. 2, fastsættes efter et skøn i følgende særlige tilfælde:

1. særlige indtægtsforhold eller ansættelsesforhold gør sig gældende,
2. tilskadekomne har på grund af en erhvervssygdom ikke været beskæftiget til samme løn i hele det foregående år,
3. tilskadekomne har været ude af erhverv i en kortere eller længere periode før datoen for sygdommens anmeldelse, eller
4. årslønnen fastsat efter stk. 1, 2. pkt., giver ikke et retvisende billede af tilskadekomnes indtjening på skadetidspunktet.

Efter § 24, stk. 5, kan årslønnen ikke sættes højere end 498.000 kr. (efter regulering pr. 1. januar 2015).

Arbejdsskadestyrelsen har udarbejdet en vejledning om fastsættelsen af årsløn. Vejledningen er som opfølgning på 2014-undersøgelsen revideret på en række punkter.

5.4 Ikke fuld erstatning

Arbejdsskadesikringsloven følger ikke det almindelige erstatningsretlige princip, hvorefter den tilskadekomne skal stilles i økonomisk samme situation som før skaden.

Det hedder i § 17, stk. 6, at den løbende ydelse ved fuldstændigt tab af erhvervsevne udgør årligt 83 % af den tilskadekomnes årsløn, jf. § 24, og ved nedsættelse af erhvervsevnen en forholdsmæssig del heraf. Det fremgår endvidere af § 27, at den løbende ydelse normalt omsættes til et kapitalbeløb for så vidt angår erhvervsevnetab på 50 % eller derunder.

6. Arbejdsskadestyrelsens initiativer til forbedring af afgørelsernes kvalitet.

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at man siden 2014-undersøgelse primært har iværksat følgende 11 initiativer med henblik på at forbedre afgørelsernes kvalitet og rigtighed:

(1) Etablering af en taskforce med øget specialisering vedrørende fastsættelse af årsløn og vurderingen af tab af erhvervsevne

Arbejdsskadestyrelsen specialiserede i sommeren 2014 sagsbehandlingen i sager om erhvervsevnetab, hvor der beregnes en årsløn og/eller foretages en vurdering af den tilskadekomnes indtjeningsevne og træffes afgørelse.

Medarbejderne i den specialiserede enhed – taskforcen – har alle fået særlig grundig undervisning i de konkrete vurderinger, der skal foretages ved vurderingen af erhvervsevnetabet i sagerne.

(2) Kvalitetskontrol af afgørelser om årsløn

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at ved afgørelser, som indeholder en beregning af årsløn, bliver sagen vurderet af to sagsbehandlere for at sikre kvaliteten i beregningen.

Det er en sagsbehandler i taskforcen, som vurderer sagen og laver et udkast til en afgørelse om erhvervsevnetab, herunder også om årslønnen. Beregninger og afgørelsens materielle indhold gennemgås herefter af teamet af 2. gangsberegnere. Taskforcen foretager endvidere 2. gangsberegning på de afgørelser, hvor sagsbehandleren blandt andet efter en beregning af indtjeningen før skaden og indtjeningen efter skaden vurderer, at tabet af erhvervsevne er mindre end 15 procent. 2. gangsberegneren drøfter de eventuelle bemærkninger til beregninger og vurderinger i sagen med sagsbehandleren, inden afgørelsen træffes.

(3) *Kompetenceløft af sagsbehandlere vedrørende årslønsberegning*

Arbejdsskadestyrelsen har udviklet et særligt værktøj som kan bruges til fastsættelsen af årslønnen. Der har i flere omgange været afholdt undervisning i årslønsberegning. Undervisningen har været tilrettelagt som workshops med udgangspunkt i konkrete sager, hvor de enkelte elementer i sagerne af betydning for afgørelserne er drøftet indgående.

Undervisningen har primært handlet om hvilke løndele/elementer af indtjeningen, der skal indgå i fastsættelsen af årslønnen, hvordan værktøjet i praksis skal anvendes, og senest hvordan det ud fra oplysningerne i eIndkomstregistret er muligt at beregne pensionen for den tilskadekomne. Også andre emner som tilkendelsestidspunkt, periodisering og metodevalg for fastsættelsen af årslønnen er blevet indgående gennemgået.

(4) *Revisorbistand til beregning af årsløn*

Arbejdsskadestyrelsen har i sensommeren 2014 etableret revisorbistand, som kan bistå sagsbehandlerne med beregning af årsløn og læsning af lønsedler. Behovet for revisorbistand er dog blevet mindre udtalt nu end i sensommeren 2014, hvor årslønnen blev fastsat med udgangspunkt i lønsedlerne. Det skyldes, at Arbejdsskadestyrelsen nu som hovedregel anvender oplysninger om indkomst fra eIndkomstregistret.

(5) *Øget adgang til eIndkomstregistret*

Arbejdsskadestyrelsen har ultimo 2014 fået etableret en elektronisk adgang til den tilskadekomnes indkomstforhold i eIndkomstregistret, så alle medarbejdere i taskforcen har adgang til at bruge disse oplysninger til fastsættelsen af årslønnen og vurderingen af indtjeningsevnen både før og efter arbejdsskaden.

Disse tekniske løsninger i eIndkomstregistret understøtter sagsbehandlingen i forhold til at fastsætte årslønnen på baggrund af oplysninger om tilskadekomnes indtægt 12 måneder forud for skaden/anmeldelsen.

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at disse enklere og mere tilgængelige oplysninger om indtjeningen 12 måneder før skaden/anmeldelsen har skabt et bedre grundlag for at vurdere indtjeningen forud for skaden og har reduceret risikoen for fejlregninger ved fastsættelsen af årslønnen betragteligt, uden at det er gået ud over den materielle vurdering af indtjeningen før skaden.

6. *Vejledning om årsløn*

Arbejdsskadestyrelsen udsendte umiddelbart efter 2014-undersøgelsen en revideret udgave af vejledningen om årsløn, hvor undersøgelsens forslag til præciseringer var indarbejdet.

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at arbejdet med udvikling af metoder til fastsættelse af årslønnen, vurderinger af indtjeningsevnen før skaden og i øvrigt afklaring af praksis har betydet, at styrelsen i foråret 2015 udsender en ny udgave af vejledningen om årsløn. Vej-

ledningen er gennemskrevet og bygget op, så den er i overensstemmelse med den anvendte metode for beregning af årsløn med udgangspunkt i eIndkomstregistret og øvrige skatteoplysninger. Vejledningen beskriver endvidere metoden, når årslønnen i de relevante situationer fastsættes ud fra et skøn. Vejledningen er aktuelt i høring og vil blive udsendt, når eventuelle høringsbemærkninger er indarbejdet.

Arbejdsskadestyrelsen har forelagt den ændrede fremgangsmåde for fastsættelse af årslønnen ud fra en øget anvendelse af oplysningerne i eIndkomstregistret for os, og vi har ikke haft bemærkninger til dette.

(7) *Intern kvalitetsmåling af årslønsberegninger*

Arbejdsskadestyrelsen har flere gange udtaget enkelte sager til intern kvalitetsmåling for at sikre, at iværksatte initiativer har haft den tilstrækkelige effekt. Dette har ført til eksempelvis udvikling af paradigmer til brug for afgørelserne med det formål at sikre, at sagsbehandlaren har berørt alle relevante emner i sin vurdering af tabet af erhvervsevne.

(8) *Nyet statistiske værktøjer til brug i sagsbehandlingen*

Arbejdsskadestyrelsen har udviklet en styringsrelevant statistik til brug for regelmæssig opfølgning på afvikling af de sager, styrelsen er blevet bedt om at genoptage som følge af 2014-undersøgelsen. Arbejdsskadestyrelsen kan med dette værktøj følge udviklingen i antallet af indkomne sager og afviklingen af disse, herunder udfaldet af genvurderingen af sagens materielle indhold.

Arbejdsskadestyrelsen har endvidere udviklet et værktøj, der giver taskeforcen mulighed for at arbejde målrettet med Ankestyrelsens afgørelser på konkret sags- og individniveau. Arbejdsskadestyrelsen har med dette værktøj tillige mulighed for at følge udviklingen i tendenser i Ankestyrelsen og indrette praksis i overensstemmelse hermed.

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at de to statistiske værktøjer understøtter fra hvert sit væsentlige udgangspunkt styrelsens sagsbehandling.

(9) *Undervisning af sagsbehandlere i at skrive gode begrundelser*

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at alle sagsbehandlere er blevet undervist i "den gode begrundelse" for at løfte kvaliteten i styrelsens begrundelser. Undervisningen har bl.a. haft fokus på "hvad er den gode begrundelse" og på de juridiske krav til begrundelsen.

Vi har også undervist medarbejderne i kravene til den gode begrundelse og har desuden deltaget i workshops med medarbejderne, hvor vi har redegjort for de konkrete krav til en korrekt begrundet afgørelse, herunder de formelle og materielle krav til en god begrundelse.

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at der løbende er fulgt op på, at medarbejderne anvender indholdet fra undervisningen i de gode begrundelser, og det vil indgå i styrelsens interne kvalitetsmålinger af afgørelser også på andre områder end erhvervsevnetab og årsløn.

(10) Øget inddragelse af lægekonsulenter

Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, lægekonsulenterne inddrages i relevant omfang i vurderingen for derved at sikre bedre begrundelser for vurderingen af tilskadekomnes funktionsbegrænsninger og deres betydning for mulighederne for at varetage et arbejde.

(11) Nyt internt informationssystem (best practice for gode begrundelser)

Arbejdsskadestyrelsen har etableret et nyt internt informationssystem, hvor der er givet eksempler på gode begrundelser, der på en let tilgængelig måde forklarer, hvordan styrelsen er kommet frem til resultatet af afgørelsen. Disse eksempler er tilgængelige for alle medarbejdere. Medarbejderne kan med inspiration fra disse afgørelser skrive den konkrete gode begrundelse i den sag, som pågældende aktuelt er ved at afgøre.

Det er efter kommissoriet ikke vores opgave at vurdere virkningen af de enkelte 11 initiativer, men derimod at bedømme den samlede effekt af Arbejdsskadestyrelsens tiltag siden 2014-undersøgelsen. Vi vil dog gerne bemærke, at de 11 initiativer både hver for sig og samlet set fremstår relevante i forhold til de udfordringer, som undersøgelsen påviste.

7. Undersøgelsens resultater

Vi har i lighed med 2014-undersøgelsen gennemført 2015-undersøgelsen og besvaret de spørgsmål, som kommissoriet omfatter, på baggrund af de journaliserede sagsakter, som vi har haft adgang til via "Se sag" på www.ask.dk.

Vi har foretaget bedømmelsen af, hvorvidt styrelsen ville have udsigt til at få medhold i en frifindelsepåstand i de enkelte sager, ud fra vores erfaring med at føre sager om arbejdsskader ved domstolene og under anvendelse af de samme bevisstandarder mv., der som gennemgået i 2014-undersøgelsen gælder ved domstolsprøvelse af forvaltningsafgørelser, men naturligvis uden at råde over de yderligere oplysninger mv., der ville kunne fremkomme under en retssag. Vi har ikke sondret mellem, om søgsmålet måtte blive iværksat af den tilskadekomne eller af forsikringssselskabet.

Der er også i 2015-undersøgelsen en vis usikkerhed forbundet med vores vurdering. Vi ved eksempelvis ikke på forhånd, hvilken påstand, hvilke beviser og hvilke anbringender sagsøgeren vil anføre under en eventuel retssag. Arbejdsskadestyrelsen må endvidere vurdere undervejs i retssagen, om der er behov for at fremlægge yderligere sagsakter og/eller fremskaffe nye beviser. Vi kan derfor heller ikke udelukke, at en domstolsprøvelse med fuld bevisførelse i nogle af retssagerne ville føre til enten frifindelse eller hjemvisning.

Resultaterne i de to undersøgelser er sammenlignelige. Vi har i 2015-undersøgelsen anvendt samme tærskler som i 2014-undersøgelsen for, hvornår Arbejdsskadestyrelsen kan forvente medhold i en eventuel retssag, og vi har i forhold til retssagernes forventede udfald opdelt de undersøgte afgørelser i de samme fire kategorier som i 2014-undersøgelsen.

Resultatet af 2015-undersøgelsen er som følger:

Arbejdsskadestyrelsen medhold: Denne kategori omfatter de sager, hvor Arbejdsskadestyrelsens frifindelsepåstand må forventes taget til følge.

Denne kategori omfatter 45 af de undersøgte afgørelser, svarende til 90 % (2014: 49 %).

Usikkert: Denne kategori omfatter de sager, hvor udfaldet f.eks. på grund af usikkerhed om bevisførelsen under en retssag, ikke kan vurderes med tilstrækkelig sikkerhed.

Denne kategori omfatter én af de undersøgte afgørelser, svarende til 2 % (2014: 6 %).

Hjemvisning: Denne kategori omfatter afgørelser, der navnlig på grund af formelle mangler må forventes ophævet og hjemvist til fornyet administrativ behandling.

Denne kategori omfatter tre af de undersøgte afgørelser, svarende til 6 % (2014: 19 %).

Sagsøgeren medhold: Denne kategori omfatter de sager, hvor den tilskadekomne eller forsikringsselskabet må forventes at ville kunne føre det fornødne bevis og få medhold i et andet materielt udfald, end Arbejdsskadestyrelsen er nået frem til.

Denne kategori omfatter én af de undersøgte afgørelser, svarende til 2 % (2014: 26 %).

Vi har i alle 50 afgørelser fundet sagerne tilstrækkeligt oplyst til, at Arbejdsskadestyrelsen kunne træffe afgørelse. Vi har ikke fundet væsentlige eksempler på, at Arbejdsskadestyrelsen skulle have undladt at inddrage oplysninger fra sagens parter i sagsbehandlingen.

Vi har konstateret, at hjemvisningen i som minimum to af de tre afgørelser skyldes en begrundelsesmangel. Arbejdsskadestyrelsens fremsendte supplerende oplysninger om erhvervsevnetabet er væsentlige for afgørelsernes materielle indhold, men fremgår ikke af begrundelserne. Vi skønner, at Arbejdsskadestyrelsen ville kunne træffe de samme afgørelser med det samme materielle indhold, med mere fyldestgørende begrundelser.

De fem afgørelser, hvor vi har bemærkninger, indeholder forskellige og ikke betydningsfulde metodiske fejl. De kan beskrives som følger:

Sag nr. 1 – kategorien "usikkert": En 53-årig kvinde blev under sit arbejde i den sociale sektor udsat for belastende oplevelser, herunder vold og trusler. Der foreligger endvidere oplysninger om ledelsesmæssige problemer. Hun udviklede en belastningsreaktion med senere sygemelding og efterfølgende afskedigelse. Hun blev forsøgt arbejdsprøvet i kommunalt regi uden godt resultat på grund af de psykiske gener. Den kommunale sag er sat i bero, så kvinden kan få ro til behandling, og hun skal muligvis arbejdsprøves igen.

Kvinden fik sin belastningsreaktion anerkendt som erhvervssygdom. Hun blev tilkendt et varigt mén på 10 %, som hun har påklaget, og et midlertidigt erhvervsevnetab på 50 %, svarende til en indtjeningsevne på ca. 215.000 kr. årligt.

Afgørelsen om årsløn er fastsat korrekt, men er behæftet med nogle mindre væsentlige begrundelsesmangler, som kan vanskeliggøre forståelsen uden dog at gøre afgørelsen forvaltningsretligt ugyldig.

Det er usikkert, om kvinden på grund af sin aktuelle helbredstilstand vil kunne oppebære den forventede indtjening. Den midlertidige afgørelse om erhvervsevnetabet bygger imidlertid på saglige og relevante overvejelser. Arbejdsskadestyrelsen har endvidere fremsendt supplerende oplysninger, der bestyrker afgørelsen. Der er tale om en skønsmæssig vurdering, som domstolene traditionelt er tilbageholdende med at tilsidesætte.

Vi vurderer det som usikkert, om der foreligger et sådant fejlskøn, at en domstol ville tilsidesætte afgørelsen.

Sag nr. 2 – kategorien "hjemvisning": En 45-årig kvinde med uddannelse som butiksassistent, som de seneste 13 år har været i arbejde som uflaglært tjener med perioder på dagpenge. Under sit arbejde som tjener faldt kvinden bagover og slog hoved, skulder og arm, særligt højre albue og underarm. Hun blev sygemeldt med løn og fik derefter sygedagpenge. Hun forsøgte to gange at genoptage arbejdet med svær smerteforværring i den dominante arm og manglende funktion til følge. Hun udviklede et kronisk smertesyndrom. Hun havde forudbestående gener fra venstre skulder/arm, gener fra ryg samt epilepsi.

Kvinden fik skaden som følge af faldet anerkendt som en arbejdsskade. Hun blev tilkendt et varigt mén på 25 % og midlertidigt erhvervsevnetab på 25 %, svarende til en indtjeningsevne på ca. 200.000 kr. årligt.

Det er efter begrundelsen i den midlertidige afgørelse vanskeligt at se, hvordan kvinden skulle være i stand til at oppebære den forudsatte indtjening. Arbejdsskadestyrelsen har

supplerende anført, at kvinden ifølge de lægelige akter nærmest ikke har hvilesmerter, og at hun kan klare af- og påklædning på sig selv og sit barn, vaske tøj, hænge tøj op, lægge tøj sammen. Hun har ikke muskelsvind i armen, og det tyder på, at hun faktisk bruger armen, og at hun ikke har en såkaldt "nul-arm". Hun bør derfor kunne anvende armen som støttefunktion i arbejdsmæssig henseende og bør kunne varetage et job, hvor højre arm kun skal bruges i begrænset omfang, eventuelt på lettere nedsat tid.

Vi vurderer, at Arbejdsskadestyrelsens supplerende oplysninger er væsentlige og underbygger, at den midlertidige afgørelse om erhvervsevnetabet formentlig er fastsat korrekt, men de fremgår ikke af begrundelsen, og afgørelsen må derfor forventes hjemvist.

Sag nr. 3 – kategorien "hjemvisning": En 57-årig mand, der oprindeligt var uddannet som smed, men som arbejdede som selvlært elektriker. Han faldt og pådrog sig en skade i form af fraktur i skulder, ruptur af bageste korsbånd i højre knæ og sår på knæet. Han var sygemeldt i en periode. Han blev herefter arbejdsprøvet hos sin hidtidige arbejdsgiver, men det endte med en sygemelding af årsager uden relation til arbejdsskaden. Han blev senere afskediget og overgik til et ressourceforløb. Han havde en forudbestående forvridningsskade i nakken med efterfølgende spændingshovedpine samt ryggener og blodpropper i benene. Han var tillige kraftigt overvægtig og fik efter arbejdsskaden søvnapnø.

Manden fik anerkendt skaden som følge af faldet som arbejdsskade. Han blev tilkendt et varigt mén på 12 % og et midlertidigt erhvervsevnetab på 50 %, svarende til en indtjeningsvne på ca. 250.000 kr. årligt. Der blev ikke foretaget fradrag for konkurrerende lidelser.

Det er i forhold til begrundelsen i afgørelsen ikke realistisk, at manden med sine funktionsbegrænsninger vil kunne opnå den forudsatte indtjening. Arbejdsskaden udelukker beskæftigelse som både og elektriker og smed, og han er derfor henvist til at finde beskæftigelse som ufaglært. Arbejdsskadestyrelsen har supplerende anført, at mandens søvnapnø er beskrevet som svær, at han kan sove ca. 12 timer i døgnet og falder i søvn umotiveret, bl.a. under samtaler, at han har fået kørselsforbud, og at han har tiltagende hukommelses- og koncentrationsbesvær væsentligst på grund af søvnapnøen.

Vi vurderer, at Arbejdsskadestyrelsens supplerende bemærkninger er væsentlige for afgørelsen. Mandens erhvervsevnetab på 50 % som følge af arbejdsskaden er formentlig korrekt og ligger i hvert fald inden for en rimelig skønsmargen. Det samlede erhvervsevnetab er imidlertid noget højere end 50 % som følge af søvnapnøen, men der er ikke anført noget om fradrag, og det er en væsentlig begrundelsesmangel. Arbejdsskadestyrelsen kan under retsagen påberåbe sig arbejdsskadesikringslovens § 12, stk. 2, til støtte for et fradrag, og det vil ifølge den foreliggende retspraksis kunne føre til hjemvisning.

Sag nr. 4 – kategorien "hjemvisning": En 44-årig kvinde med akademisk uddannelse og ansættelse som projektleder var udsat for trafikulykke og pådrog sig piskesmældslæsion. Hun blev sygemeldt og genoptog arbejdet delvist, men blev afskediget 1½ år senere. Et afklaringsforløb viste en forværring af den helbredsmæssige tilstand ved fremmøde over 1½ time. Under en rundbordssamtale et halvt år efter afskedigelsen tilkendegav kvinden, at hun ikke var interesseret i praktik, da hun havde brug for fred og hvile helbredsmæssigt. Hun fandt, at praktik ville kunne hindre helbredelse. Senere blev der iværksat et 3-måneders praktikforløb, som viste en 3 x 3 timers arbejdsevne ugentligt.

Kvinden fik anerkendt skaden som følge af trafikulykken som en arbejdsskade. Hun blev tilkendt et varigt mén på 12 % og et midlertidigt erhvervsevnetab på 65 %, svarende til en indtjeningsevne på ca. 210.000 kr. årligt, som forsikringsselskabet har påklaget til.

Den midlertidige afgørelse bygger på saglige kriterier. Det følger imidlertid af begrundelsen, at kvinden *med* arbejdsskaden skal oppebære en væsentligt højere "timeløn", end hun gjorde *uden* skaden, og det tyder på, at erhvervsevnetabet konkret er fastsat for lavt. Arbejdsskadestyrelsen har supplerende anført, at oplysningerne i sagen samlet set tyder på, at tilskadekomne bør kunne arbejde som minimum 15 timer om ugen, og at praktikforløbet således ikke giver et retvisende billede.

Vi vurderer, at der i afgørelsen også indgår væsentlige overvejelser, som ikke fremgår af begrundelsen, nemlig at Arbejdsskadestyrelsen bestrider resultatet af praktikforløbet. Det er en væsentlig begrundelsesmangel. Ganske vist tyder de supplerende oplysninger på, at afgørelsen er materielt korrekt, men begrundelsesmanglen må forventes at ville føre til en hjemvisning af sagen.

Sag nr. 5 – kategorien "sagsøgeren medhold": En 34-årig kvinde, der under sit arbejde i et belastet miljø oplevede episoder og påvirkninger, der medførte udvikling af PTSD og depression. Hun blev sygemeldt og senere afskediget på grund af helbedsbetinget utjenstydighed. Hun kan ikke tåle at møde op på kommunen for at tale om sin erhvervsmæssige fremtid og kan ikke overskue selv simple opgaver som at købe ind. Der er lægeligt beskrevet fare for, at symptomerne udvikler sig til en varig personlighedsændring.

Kvinden fik anerkendt PTSD som erhvervssygdom. Hun blev tilkendt varigt mén på 15 % og midlertidigt erhvervsevnetab på 50 %, svarende til en indtjeningsevne på ca. 200.000 kr. årligt, som Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring har påklaget.

Vi vurderer, at kvinden ville få medhold i, at der er grundlag for at tilsidesætte afgørelsen, fordi hun med sit aktuelt meget lave funktionsniveau næppe i noget erhverv vil kunne oppebære en indtjening svarende til det forudsatte beløb. Arbejdsskadestyrelsen har oplyst, at sagen på baggrund af ovenstående vil blive genoptaget.

8. Vurdering af de i kommissoriet rejste spørgsmål

8.1 *Selve afgørelsen om tab af erhvervsevne, herunder fastsættelse af årsløn*

Som det fremgår af ovenstående gennemgang af undersøgelsens resultater, har vi kun i meget begrænset omfang fundet grundlag for at anfægte Arbejdsskadestyrelsens fastsættelse af erhvervsevnetabet. Generelt finder vi, at afgørelserne hviler på saglige og relevante overvejelser, som inddrager de i sagen foreliggende oplysninger.

De få tilfælde, hvor vi er uenige i Arbejdsskadestyrelsens vurdering, er alle karakteriseret ved at omhandle skønsmæssig fastsættelse af erhvervsevnetabet. Vi har således i intet tilfælde fundet anledning til at anfægte beregnede erhvervsevnetabsprocenter.

Vi har ikke fundet tilfælde, hvor der ville være grundlag for at tilsidesætte Arbejdsskadestyrelsens fastsættelse af årsløn. I enkelte sager mener vi at kunne påvise meget små unøjagtigheder i årslønsfastsættelsen, som dog alle er af så beskeden størrelse, at de ingen praktisk betydning har for tilskadekomnes erstatning. Vi har ikke fundet fejl i årslønsopgørelsen, som har betydning for, om tilskadekomnes erhvervsevnetab kommer over eller under 15 %, som er lovens minimum for, at erstatning ydes.

Sammenholdt med resultatet af 2014-undersøgelsen er det bemærkelsesværdigt, at vi i intet tilfælde har fundet betydende metodiske fejl i fastsættelse af tilskadekomnes årsløn. Som det fremgår af 2014-undersøgelsen, fandt vi dengang i samlet 16 af 98 sager, at årslønnen var fastsat under inddragelse af forkerte lønperioder, således at det samlede resultat blev misvisende. Vi har i 2015-undersøgelse ikke fundet et eneste tilfælde af inddragelse af irrelevante lønperioder.

8.2 *Begrundelsen for vurderingen af tabet af erhvervsevne*

Vi har i tre tilfælde har fundet afgørelserne behæftede med så væsentlige begrundelsesmangler, at sagerne i tilfælde af domstolsprøvelse må forventes hjemvist til Arbejdsskadestyrelsen. Fejlene i disse tre begrundelser er karakteriseret ved, at de alle vedrører manglende omtale af forhold, som understøtter afgørelsens resultat.

Der er således ikke tale om, at begrundelserne er misvisende eller lægger vægt på irrelevante forhold, men de giver ikke det fulde (nødvendige)-billede af, hvorledes Arbejdsskadestyrelsen når frem til det konkrete resultat.

Andelen af utilstrækkelige begrundelser udgør således 6 % af de undersøgte afgørelser. Dette er en betydelig fremgang i forhold til 2014-undersøgelsen, hvor vi konstaterede mangler vedrørende begrundelserne, der i visse tilfælde var så graverende, at det henstod i det uvisse, hvorledes Arbejdsskadestyrelsen var nået frem til det pågældende resultat.

Det lave antal utilstrækkelige begrundelser er med til at beskrive, at kvaliteten af begrundelserne generelt er løftet væsentligt siden 2014-undersøgelsen. Ud over at det statistisk kan konstateres, at 94 % af afgørelserne opfylder det forvaltningsretlige begrundelseskrav, har vores gennemgang vist, at langt størstedelen af begrundelserne ikke blot opfylder en minimumsstandard for afgørelsens gyldighed, men fremstår som grundige og letforståelige redegørelser for, hvorledes Arbejdsskadestyrelsen er nået frem til afgørelsens resultat.

Begrundelsernes generelt høje kvalitet understøtter i sagens natur afgørelsernes materielle rigtighed, men selv i tilfælde, hvor en adressat for afgørelsen måtte være uenig i udfaldet, giver en god begrundelse parterne et mere kvalificeret grundlag for at vurdere, om afgørelsen bør påklages eller indbringes for retten, når der ikke kan herske tvivl om, hvorledes resultatet er fremkommet.

I et antal af afgørelserne er begrundelserne af så god kvalitet, at vi har meddelt Arbejdsskadestyrelsen, at de pågældende sager kan danne grundlag for fremadrettet "best practice".

I et mindre antal afgørelser rummer begrundelsen formuleringer, som er sprogligt vanskeligt forståelige eller forekommer overflødige i sammenhængen. Endvidere ses i en del afgørelser, at eksempelvis oplysninger om retsgrundlaget for erhvervsevnetab og fastsættelse af årsløn gentages. Der er ikke tale om begrundelsesmangler, som kan medføre afgørelsernes ugyldighed, men de pågældende forhold kan skade læsevenligheden.

Begrundelserne for fastsættelse af årsløn indgår ikke som selvstændigt element i vort kommissorium, men grundet den nære sammenhæng mellem årslønnen og fastsættelse af erhvervsevnetabet har vi fundet det relevant ved bedømmelsen af den samlede begrundelse også at se på begrundelsen for årslønsfastsættelsen. Ligeledes på dette punkt er begrundelserne generelt af så høj kvalitet, at de ikke nødvendigvis ukomplicerede beregninger, der ligger til grund for årslønnen, fremstilles på en overskuelig og forståelig måde.

I et mindre antal sager har vi fundet beregningen af årslønnen materielt korrekt, men opstillet på en unødigt kompliceret måde. Der er dog ingen begrundelser, som efterlader tvivl om, hvorvidt den korrekte metode er anvendt ved fastsættelse af årslønnen.

8.3 *Meningsforstyrrende fejl*

Meningsforstyrrende fejl er typisk sproglige fejl, herunder skrivefejl, som ikke i sig selv kan medføre en afgørelses ugyldighed, med mindre de indebærer en materielt væsentlig begrundelsesmangel, men som kan gøre det vanskeligt for læseren at forstå afgørelsens resultat eller begrundelse. Vi henregner ikke de ovenfor omtalte, sjældent forekommende vanskelige (knudrede) formuleringer til meningsforstyrrende fejl.

Vi har ved 2015-undersøgelsen alene fundet meningsforstyrrende fejl i én af de 50 afgørelser. Dette er en markant forbedring i forhold til 2014-undersøgelsen, hvor der forekom sådanne fejl i 38 af 98 undersøgte sager.

9. Vurdering af effekten af Arbejdsskadestyrelsens initiativer

Resultatet af 2015-undersøgelsen er sammenlignet med resultatet af 2014-undersøgelsen udtryk for en meget betydelig kvalitetsforbedring, og der er for os at se ikke tvivl om, at det skyldes de tiltag, som Arbejdsskadestyrelsen iværksatte efter 2014-undersøgelsen.

En sammenligning af resultaterne i 2014 og 2015 viser følgende:

Kategori	2014-undersøgelsen	2015-undersøgelsen
Arbejdsskadestyrelsen medhold	49 %	90 %
Usikkert	6 %	2 %
Hjemvisning	19 %	6 %
Modpart medhold	26 %	2 %

Arbejdsskadestyrelsen er som offentlig forvaltningsmyndighed forpligtet til at træffe rigtige afgørelser. Det kunne give anledning til at overveje, om kategorien "Arbejdsskadestyrelsen medhold" i princippet burde omfatte 100 % af sagerne.

Afgørelser om erhvervsevnetab, særligt når der er tale om midlertidige afgørelser, hvor den tilskadekomnes erhvervsmæssige situation er uafklaret, indeholder imidlertid et væsentligt element af skøn. Det vil uanset en tilstrækkelig sagsoplysning aldrig kunne undgås at skøne forkert i enkelte sager. Hertil kommer, at Arbejdsskadestyrelsen som administrativ førsteinstans behandler omkring 40.000 nye arbejdsskadesager (55-60.000 sager inkl. sager om revision og genoptagelse) årligt. Dette kombineret med afgrænsede ressourcer og lovens krav om, at sagerne fremmes med en vis hast, gør det umuligt for Arbejdsskadestyrelsen at tilstræbe en egentlig nulfejlskultur. Dette må også ses i sammenhæng med den ret enkle rekursadgang til Ankestyrelsen og selvfølgelig muligheden for domstolsprøvelse.

Det kan således konstateres, at der ikke blot er tale om en *relativ* kvalitetsforbedring, men at den *absolutte* kvalitet, Arbejdsskadestyrelsen nu præsterer, tillige er meget høj.

Arbejdet med bedre begrundelser har, ud over at være lykkedes isoleret set, bidraget til afgørelsernes øgede materielle rigtighed, da arbejdet med at skrive en grundig og sammenhængende begrundelse i sagens natur fører den enkelte sagsbehandler gennem de oplysninger og den vurdering, som skal lede frem til det rette resultat.

.....

Sammenfattende vurderer vi, at Arbejdsskadestyrelsens initiativer siden 2014-undersøgelsen har haft særdeles god effekt og har medført et markant både relativt og absolut kvalitetsløft af styrelsens afgørelser.

I 40 af de 50 sager har den tilskadekomne haft repræsentation, herunder har den tilskadekomne i 38 sager været repræsenteret af fagforening og/eller advokat.

København, den 23. april 2015

Kammeradvokaten



v/Henrik Nedergaard Thomsen

— *Advokat*