

22. juni 2014

Opfølgning på Arbejdsskadestyrelsens redegørelse af 6. november 2013

J.nr.

PJS

Kammeradvokatens gennemgang af konkrete arbejdsskadesager
om tab af erhvervsevne

Indholdsfortegnelse

1. Baggrund
2. Kritikken
3. Kammeradvokatens kommissorium
4. Kammeradvokatens konklusioner
5. Arbejdsskadestyrelsens vurdering
6. Arbejdsskadestyrelsens initiativer
7. Genoptagelse af sager

Bilag:

- Kammeradvokatens kommissorium
- Beskrivelse af sagsbehandlingen i praksis ved fastsættelse af tab af erhvervsevne og årsløn

1. Baggrund

Som opfølgning på kritikken i bl.a. pressen i efteråret 2013 anmodede beskæftigelsesministeren Arbejdsskadestyrelsen om at udarbejde en redegørelse, der forholdt sig til de fremsatte kritikpunkter.

Arbejdsskadestyrelsen udarbejdede derfor redegørelsen af 6. november 2013 og iværksatte samtidig syv initiativer som opfølgning herpå, herunder blev Kammeradvokaten bedt om at gennemgå styrelsens administration af de konkrete sagsområder, hvor der var rejst kritik. Det gjaldt spørgsmålene om udmåling af erhvervsevnetab og genoptagelse af sager umiddelbart efter en afgørelse.

Arbejdsskadestyrelsen behandler årligt omkring 55.000 - 60.000 sager, og træffer over 100.000 afgørelser årligt.

I en mindre del af sagerne (omkring 10 pct. af det samlede antal sager årligt), har tilskadekomne været udsat for så en alvorlig skade, at tilskadekomne ikke længere kan tjene den samme indkomst som før skaden. Det er i disse sager at Arbejdsskadestyrelsen skal vurdere størrelsen af tab af erhvervsevne, herunder fastsætte en årsløn. Fastsættelse af erhvervsevnetabet adskiller sig væsentligt fra andre områder indenfor arbejdsskadelovgivning. Der er tale om et fagligt vanskeligt område med komplicerede skønsmæssige vurderinger, og beregninger af indtjeningen både før og efter skaden.

Kritikken og Kammeradvokatens undersøgelse omfatter denne gruppe sager.

Kritikken, Kammeradvokatens konklusioner og Arbejdsskadestyrelsens initiativer i den anledning er gennemgået nedenfor.

2. Kritikken

Kritikken af Arbejdsskadestyrelsens praksis omhandlede hovedsagligt vurdering, og administration af erstatning for tab af erhvervsevne.

Kritikken omfattede følgende punkter:

- Arbejdsskadestyrelsens vurdering af spørgsmålet om tab af erhvervsevne er ikke i overensstemmelse med retspraksis. Kritikken var udtryk for en opfattelse af, at Arbejdsskadestyrelsen systematisk vurderer det midlertidige tab af erhvervsevne for lavt, herunder fastsætter årslønnen, der anvendes til beregning af erstatningen, for lavt. Ved fastsættelsen af tab af erhvervsevne foretager styrelsen ikke en konkret, individuel vurdering af den enkelte sag. Kritikken var udtryk for, at Arbejdsskadestyrelsen i stedet for den konkrete individuelle vurdering skulle anvende såkaldt ”skøn under regel”.
- Arbejdsskadestyrelsens praksis med hensyn til af egen drift at genoptage en sag til revision umiddelbart efter at en afgørelse er truffet uden erstatning eller godtgørelse (en såkaldt straksrevision). Kritikken var udtryk for en opfattelse af, at Arbejdsskadestyrelsen lagde usaglige hensyn til grund ved tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen.
- Arbejdsskadestyrelsen anvender forkerte procedurer ved sagsoplysningen, hvilket indebærer, at afgørelsesgrundlaget ikke er tilstrækkeligt, og at afgørelserne derfor ikke er korrekte.
- Der forekommer meningsforstyrrende fejl i Arbejdsskadestyrelsens afgørelser, som – uden nødvendigvis at påvirke det materielle indhold – vanskeliggør forståelsen af afgørelserne.

3. Kammeradvokatens kommissorium

Arbejdsskadestyrelsen bad som opfølgning på redegørelsen af 6. november 2013 Kammeradvokaten om en gennemgang af konkrete arbejdsskadesager.

Kammeradvokaten har gennemgået 103 afgørelser fordelt på 98 arbejdsskadesager¹ inden for følgende tre sagskategorier:

1. Midlertidige afgørelser om erhvervsevnetab.
2. Afgørelser om afslag på erhvervsevnetab og samtidig straksrevision².
3. Afgørelser om afslag på erhvervsevnetab, begrundet i en lønnedgang efter skaden på mindre end 15 procent.

Ved gennemgangen har Kammeradvokatens haft særligt fokus på:

- oplysningsgrundlaget i sagerne

¹ Der blev maskinelt udvalgt 100 sager. Kammeradvokaten vurderede at være inhabil i én af de udvalgte sager. Derudover havde Ankestyrelsen i én sag ændret Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om anerkendelse af skaden til en afvisning af skaden, og der var derfor ikke grundlag for at bedømme afgørelsen om erstatning.

² Ved *straksrevision* forstås genoptagelse af egen drift <30 dage efter afgørelsen.

- om vurderingen af erhvervsevnetabet, dvs. en vurdering af forringelsen af tilskadekomnes evne til indtjening ved lønarbejde, herunder opgørelsen af tilskadekomnes indtjening efter arbejdsskaden, hvis skaden ikke var sket, herunder de enkelte elementer, der indgår i vurderingen af tabets størrelse og beregning, er i overensstemmelse med lovgrundlaget, retspraksis, administrativ praksis og inden for det skøn, som Arbejdsskadestyrelsen skulle foretage
- Om afgørelserne hviler på sagsbehandlingsregler, der usagligt begrænser den lovpligtige skønsudøvelse (skøn under regel)

Ved undersøgelsen skulle Kammeradvokaten afdække, hvorvidt der var et mønster i eventuelle fejl, der måtte blive konstateret ved gennemgangen.

Kammeradvokaten forholder sig derved til de områder, hvor der især blev fremsat kritik af styrelsens sagsbehandling i efteråret 2013.

Hele kommissoriet for Kammeradvokatens undersøgelse fremgår af bilag 1.

4. Kammeradvokatens konklusioner

Kammeradvokaten konkluderer, at den rejste kritik af Arbejdsskadestyrelsens sagsbehandling i de fleste af de undersøgte sager kan tilbagevises. Det drejer sig om følgende punkter:

Efterlevelse af lov, retspraksis og administrativ praksis

Kritikpunkt

Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om erstatning for tab af erhvervsevne lever ikke op til lov, retspraksis og administrativ praksis. Det vil betyde, at tilskadekomne ikke får udmålt den korrekte erstatning.

Kammeradvokatens konklusion

Arbejdsskadestyrelsen efterlever lovgivningen, retspraksis og administrativ praksis. Arbejdsskadestyrelsens tager ved administrationen af arbejdsskadesagerne således ikke usaglige hensyn til grund ved behandlingen af sagerne. Kammeradvokaten har dog ved sin gennemgang fundet enkeltstående situationer, hvor lovgivningen eller praksis ikke er fulgt. Der er tale om enkeltstående sager og der kan ikke påvises et bestemt mønster.

Skøn under regel

Kritikpunkt

Arbejdsskadestyrelsen begrænser den lovpligtige udøvelse af skønnet (såkaldt skøn under regel) ved fastsættelsen af tabet af erhvervsevne ved midlertidige afgørelser. Anvendelse af skøn under regel kan betyde, at tilskadekomne ikke får den korrekte erstatning, men en på forhånd fastsat procent.

Kammeradvokatens konklusion

Arbejdsskadestyrelsen begrænser ikke usagligt den lovpligtige skønsudøvelse. Arbejdsskadestyrelsen foretager en konkret vurdering i den enkelte sag.

Straksrevision

Kritikpunkt

Arbejdsskadestyrelsen genoptager sager af egen drift umiddelbart efter en afgørelse uden erstatning eller godtgørelse (straksrevision) med det formål at holde sagsbehandlingstiden nede.

Kammeradvokatens konklusion

Arbejdsskadestyrelsen genoptager kun i få tilfælde en sag til revision umiddelbart efter, at afgørelsen uden tilkendelse af erstatning og/eller godtgørelse er truffet. Der kan ikke påvises et mønster for genoptagelse i de enkelte sager i undersøgelsen, som er genoptaget straks. Det må derfor konkluderes, at Arbejdsskadestyrelsen ikke lægger usaglige hensyn til grund ved sagsbehandlingen.

Sagsoplysning

Kritikpunkt

Arbejdsskadestyrelsen anvender forkerte procedurer ved sagsoplysningen, hvilket indebærer, at afgørelsesgrundlaget ikke er tilstrækkeligt, og at afgørelserne derfor ikke er korrekte.

Kammeradvokatens konklusion

Arbejdsskadestyrelsen indhenter oplysninger fra tilskadekomne m.fl. i sagsbehandlingen i relevant omfang i 85 procent af sagerne. Der er dog fundet enkelte sager, hvor dette ikke er tilfældet, og hvor oplysningerne er utilstrækkelige eller ikke anvendes helt korrekt. Dette behøver ikke nødvendigvis at have haft betydning for størrelsen af tilskadekomnes erstatning, men kan i nogle tilfælde have medført, at tilskadekomne har fået for meget eller for lidt i erstatning.

Vejledning om årsløn

Kritikpunkt

Arbejdsskadestyrelsen anvender vejledningen om fastsættelse af årsløn forkert. Dette kritikpunkt er et element i kritikken af, at Arbejdsskadestyrelsen ikke vurderer tabet af erhvervsevne korrekt.

Kammeradvokatens konklusion

Arbejdsskadestyrelsens skriftlige vejledningsmateriale er korrekt, men der er i nogle tilfælde konstateret problemer med efterlevelsen af vejledningerne. Kammeradvokaten har foreslået justeringer af vejledningsmaterialet, som gør vejledningen nemmere at forstå og anvende.

Der er efter Kammeradvokatens vurdering konstateret fejl eller stillet spørgsmålstegn ved rigtigheden af Arbejdsskadestyrelsens afgørelser på nedennævnte områder. Kammeradvokatens målestok for vurderingen har været, om Arbejdsskadestyrelsen kan forventes at få medhold, hvis sagerne blev indbragt for domstolene. Kammeradvokaten har bemærket, at der i denne sammenhæng er anlagt en relativt streng vurdering, så også mindre fejl og mindre alvorlige konsekvenser for den tilskadekomne eller forsikringsselskabet kan føre til en tilsidesættelse af afgørelsen. Det drejer sig om følgende punkter:

Fastsættelse af erhvervsevnetabet

Kritikpunkt

Arbejdsskadestyrelsen beregner årslønnen forkert, hvilket medfører en forkert beregning, eller fastsættelse af tab af erhvervsevne.

Kammeradvokatens konklusion

Der er fundet sager, hvor Kammeradvokaten vurderer, at fastsættelsen af årslønnen er mangelfuld, forkert eller hvor spørgsmålet er usikkert, og derfor ikke i overensstemmelse med styrelsens vejledning³, fordi indtjeningen før skaden ikke er beregnet korrekt. Dette har også medført en forkert fastsættelse af tab af erhvervsevne.

Kritikpunkt

Arbejdsskadestyrelsen vurderer ikke det midlertidige tab af erhvervsevne korrekt inden for det skøn, som Arbejdsskadestyrelsen kan foretage. Af kritikken fremgår, at Arbejdsskadestyrelsen vurderer tabet for lavt, hvilket betyder, at den tilskadekomne ikke får den rigtige erstatning.

Kammeradvokatens konklusion

Kammeradvokaten er som udgangspunkt enig med Arbejdsskadestyrelsen i den anvendte metode for fastsættelsen af erhvervsevnetabet.

I en del sager er Kammeradvokaten uenig i, eller usikker på, om styrelsen har fastsat størrelsen af tab af erhvervsevne korrekt.

Kammeradvokaten har specielt peget på sager med fastsættelsen af tilskadekomnes mulige indtjeningsevne efter skaden. Kammeradvokaten finder, at Arbejdsskadestyrelsens vurdering af tilskadekomnes indtjeningsevne efter skaden er for optimistisk.

Da begrundelserne i nogle af disse sager samtidig er mangelfulde (se nedenfor), vurderer Kammeradvokaten, at Arbejdsskadestyrelsen ikke i alle sagerne ville kunne få medhold, eller at det er usikkert hvorvidt Arbejdsskadestyrelsen vil kunne få medhold i afgørelsen ved domstolene.

³ Kammeradvokaten har ved gennemgangen af sagen forholdt sig til, hvorvidt den anvendte metode for beregningen af årslønnen er korrekt. Kammeradvokaten har ikke beregnet årslønnen i de gennemgåede sager.

I mange sager har det dog været muligt at udlede en omtrentlig korrekt årsløn til brug for kategoriseringen af sagerne i forhold til undersøgelsen. Kammeradvokaten har i den forbindelse vurderet, at der i hovedparten af sagerne er tale om relativt mindre afvigelser.

Mangelfulde begrundelser og meningsforstyrrende fejl

Kritikpunkt

Der forekommer meningsforstyrrende fejl i Arbejdsskadestyrelsens afgørelser, som – uden nødvendigvis at påvirke det materielle indhold – vanskeliggør forståelsen af afgørelserne. Det kan fx være, at der anføres en forkert dato for en tidligere afgørelse, at det anføres, at tilskadekomne udfører *skulderbelastende arbejde* i stedet for *ikke-skulderbelastende arbejde* eller at afgørelsen er uoverskueligt opbygget. Dette betyder, at det kan være svært for tilskadekomne at forstå hvorvidt den fastsatte erstatning er vurderet korrekt.

Kammeradvokatens konklusion

Der er i en del af de undersøgte sager konstateret mangelfulde begrundelser eller begrundelser, der indeholder meningsforstyrrende fejl, med den konsekvens, at Kammeradvokaten i nogle af sagerne ikke har kunnet fastslå, om afgørelserne er korrekte. Arbejdsskadestyrelsen har i sin begrundelse af sagen kun i begrænset omfang beskrevet vurderingen af de konkrete forhold i sagen, og det er dermed muligt, at afgørelsens materielle indhold er korrekt.

Det samlede resultat af Kammeradvokatens undersøgelse

Kammeradvokatens undersøgelse kan opsummeres således, set i forhold til sagernes forventede udfald, hvis sagerne blev indbragt for domstolene:

Arbejdsskadestyrelsen medhold: Denne kategori omfatter de afgørelser, hvor Arbejdsskadestyrelsen må forventes at få medhold. Kammeradvokaten har vurderet, at denne gruppe udgør 50 af de undersøgte afgørelser.

Usikkert: Kategorien omfatter en gruppe sager, hvor det eksempelvis grundet usikkerhed om, hvilke beviser der vil kunne føres under en retssag, ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan vurderes, hvad udfaldet ville blive. Denne kategori omfatter 6 afgørelser.

Hjemvisning: Denne kategori omfatter afgørelser, der grundet primært formelle mangler og/eller utilstrækkelig sagsoplysning må forventes ophævet, således at afgørelserne hjemvises til fornyet administrativ behandling. Det vurderes, at der i 20 af de undersøgte afgørelser vil ske hjemvisning. Kammeradvokaten har dog anført, at han i sagens natur ikke på forhånd kan vide, om eksempelvis yderligere sagsoplysning til føre til et andet resultat.

Sagsøgeren medhold: Denne kategori omfatter afgørelser, hvor den tilskadekomne eller forsikringsselskabet efter Kammeradvokatens vurdering 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 27 af de undersøgte afgørelser.

I forhold til kategorierne "hjemvisning" og "sagsøgeren medhold" har Kammeradvokaten taget det forbehold, at han i sagens natur ikke på forhånd kan vide, hvilken påstand, hvilke beviser og hvilke anbringender Arbejdsskadestyrelsen ville blive mødt med under en evt. retssag, eller hvorledes bevisførelsen, herunder indhentede sagkyndige erklæringer, ville falde ud. Kammeradvokaten kan derfor ikke udeluk-

ke, at en domstolsprøvelse med fuld bevisførelse i nogle af retssagerne ville kunne føre til enten frifindelse eller hjemvisning, selv om Kammeradvokaten har vurderet, at modparten ville få medhold.

5. Arbejdsskadestyrelsens vurdering

Det er Arbejdsskadestyrelsens vurdering, at hovedproblemstillingerne i forhold til de sager, som Kammeradvokaten har gennemgået, overordnet set er:

1. Beregning af årsløn og fastsættelse af indtjening efter skaden, og heraf følgende forkert fastsat erstatning for tab af erhvervsevne – til gunst og især til ugunst for de tilskadekomne.
2. Mangelfulde begrundelser, og meningsforstyrrende fejl i en del af afgørelserne.

For Arbejdsskadestyrelsen er det en helt grundlæggende forudsætning, at der er tilid til styrelsens sagsbehandling og afgørelser. Hensynet til de tilskadekomne borgere kræver, at der skal være en høj kvalitet i styrelsens sagsbehandling.

Arbejdsskadestyrelsen finder, at Kammeradvokatens konstatering af fejl i sagsbehandlingen er alvorlig, og det er derfor afgørende for Arbejdsskadestyrelsen at disse fejl rettes hurtigst muligt.

Problemstillingen vedrørende årslønsberegning og tab af erhvervsevne er en særlig disciplin som indebærer en række forhold, som alene findes på disse områder. Såvel tab af erhvervsevne som fastsættelse af årslønnen er karakteriseret ved en betydelig grad af skønsudøvelse med inddragelse og vægtning af mange faktorer og – til tider – komplicerede beregninger.

Arbejdsskadestyrelsen vil derfor iværksætte nedenstående initiativer.

6. Arbejdsskadestyrelsens initiativer

6.1 Årslønsfastsættelsen og udmåling af erhvervsevnetab

Arbejdsskadestyrelsen iværksætter derfor følgende handlinger:

- Øget specialisering vedrørende fastsættelse af årsløn og vurdering af tabet af erhvervsevne
Arbejdsskadestyrelsen opretter en taskforce bestående af sagsbehandlere, der er specialister på området. Taskforcen skal beregne årsløn og træffe afgørelse i de sager, hvor tilskadekomne har ret til erstatning for tab af erhvervsevne. Initiativet iværksættes snarest muligt og senest i sensommeren 2014. Ved vurderingen af skadens følger for tilskadekomnes erhvervsevne vil Arbejdsskadestyrelsens lægekonsulenter i større omfang kunne inddrages med henblik på en vurdering af tilskadekomnes funktionsniveau efter skaden.
- Kvalitetskontrol af afgørelser om årsløn
Arbejdsskadestyrelsen indfører kvalitetskontrol af afgørelser med beregning af årsløn, så der altid er to sagsbehandlere, der vurderer sagen forud

for afgørelsen. Initiativet iværksættes snarest muligt og senest i sensommeren 2014.

- Kompetenceløft af sagsbehandlere vedrørende årslønsberegning
Arbejdsskadestyrelsen iværksætter undervisning af sagsbehandlerne i årslønsberegningen. Initiativet iværksættes snarest muligt og senest i sensommeren 2014.
- Revisorbistand til beregning af årsløn
Arbejdsskadestyrelsen etablerer revisorbistand i vanskeligere sager om beregning af årsløn. Revisoren kan bistå sagsbehandleren med beregning af årsløn og læsning af lønsedler. Initiativet iværksættes umiddelbart.
- E-indkomst
Arbejdsskadestyrelsen tilkøbes en generel adgang til Skats E-indkomst register, hvor oplysninger om tilskadekomnes indtægter kan hentes. Initiativet kræver yderligere afklaring med Skat, men forventes gennemført hurtigst muligt.
- Vejledning om årsløn
Arbejdsskadestyrelsen opdaterer fremstillingsmæssigt årslønsvejledningen i overensstemmelse med Kammeradvokatens anbefalinger, så den bliver nemmere at anvende i praksis. Derudover implementeres vejledningen bedre i praksis gennem ledelsesmæssig opfølgning ved drøftelse af principper for fastsættelse af årsløn i sammenhæng med konkret sagsbehandling. Initiativet iværksættes umiddelbart.
- Intern kvalitetsmåling af årslønsberegninger
Arbejdsskadestyrelsen gennemfører en intern kvalitetsmåling af årslønsberegningerne i 4. kvartal 2014 for afgørelser fra 3. kvartal 2014. Styrelsen forventer, at ovenstående initiativ på dette tidspunkt vil være implementeret.
- Nyt statistisk værktøj
Arbejdsskadestyrelsen udarbejder et nyt internt statistisk værktøj, der giver mere præcise og målrettede statistikker på området for erhvervsevnetab. Formålet er, at følge Ankestyrelsens afgørelser mere systematisk og iværksætte relevante indsatser i forhold til evt. uhensigtsmæssige mønstre. Initiativet iværksættes umiddelbart.

6.2 Klarere og bedre begrundelser i afgørelserne

Arbejdsskadestyrelsen har iværksat nedenstående mere generelle initiativer for bedre begrundelser, som retter sig mod alle styrelsens sagstyper, og som fremadrettet skal sikre, at styrelsens afgørelser generelt begrundes bedre og klarere, og at de meningsforstyrrende fejl undgås:

- Undervisning af sagsbehandlere i at skrive gode begrundelser
- Øget inddragelse af lægekonsulenter i forbindelse med vurderingen af tilskadekomnes funktionsbegrænsninger, således at sagsbehandlerne bedre

kan begrunde størrelsen af eventuelle begrænsninger i erhvervsevnen for tilskadekomne

- Nyt internt informationssystem, hvor Arbejdsskadestyrelsen lægger eksempler på gode og fyldestgørende begrundelser. Det er styrelsens intention, at eksemplerne udover at leve op til de formelle krav, på en let tilgængelig måde skal forklare, hvordan styrelsen er nået frem til resultatet.

Initiativerne evalueres medio 2015 ved en kvalitetsmåling af udvalgte sager. Initiativerne er iværksat.

6.3 Andre initiativer

Organisationsændring

Arbejdsskadestyrelsen gennemførte per 1. januar 2014 en organisationsændring, der blandt andet har til formål at styrke fagligheden og øge kvaliteten af styrelsens afgørelser.

Ved organisationsændringen er det faglige ansvar flyttet tættere på sagsbehandlingen og den enkelte chefs og medarbejders ansvar for sagsbehandlingen er præciseret. For at sikre ensartet praksis er der oprettet faglige fora, hvor praksis koordineres og afklares. Den nye organisation evalueres i tredje kvartal af 2014.

Kvalitetspanel

Arbejdsskadestyrelsen har nedsat et kvalitetspanel bestående af interessenter. Formålet er at sikre god dialog med interessenterne og få inputs til styrelsens interne kvalitetsindsatser, herunder nedbringelse af antallet af meningsforstyrrende fejl. Initiativet er iværksat.

Opfølgingsmøder

Med henblik på at følge op på effekten af Arbejdsskadestyrelsens initiativer, vil styrelsen endvidere afholde opfølgingsmøder med hovedinteressenter og advokater foreløbigt en gang i kvartalet.

6.4 Genoptagelse af sager om erhvervsevnetab

For Arbejdsskadestyrelsen er det helt essentielt, at alle tilskadekomne får den erstatning, som de måtte være berettigede til. Arbejdsskadestyrelsen vil derfor aktivt arbejde for, at de relevante tilskadekomne får mulighed for at få prøvet deres sag på ny, hvis de mener, at deres erstatning for tab af erhvervsevne er fastsat forkert.

Arbejdsskadestyrelsen vil af egen drift genoptage de afsluttede sager, hvor Kammeradvokaten har rejst tvivl om rigtigheden af styrelsens afgørelser.

I de gennemgåede sager, som endnu ikke er afsluttede, vil Kammeradvokatens konklusioner naturligvis indgå i den videre sagsbehandling. I disse sager vil styrelsen samtidig sikre, at også de tidligere afgørelser om årsløn og tab af erhvervsevne er korrekte.

Sager, som ligger uden for Kammeradvokatens undersøgelse, og hvor Arbejdsskadestyrelsen har truffet afgørelse om erstatning for tab af erhvervsevne, kan genoptages.

Arbejdsskadestyrelsen kan imidlertid ikke selv fremfinde og identificere andre konkrete sager, hvor der er begået fejl. Styrelsen vil derfor iværksætte et samarbejde med de professionelle samarbejdsparter med henblik på at give de tilskadekomne muligheden for at få genoptaget de sager, hvor der kan være usikkerhed om, hvorvidt Arbejdsskadestyrelsen har truffet den korrekte afgørelse. Arbejdsskadestyrelsen vil i den forbindelse blandt andet rette henvendelse til de faglige organisationer og erstatningsadvokater med henblik på et samarbejde om at få kommunikeret budskabet ud til flest mulig af de relevante tilskadekomne borgere.

Arbejdsskadestyrelsen vil samtidig oprette en telefonisk hotline og en særskilt elektronisk postkasse, hvor tilskadekomne borgere og deres repræsentanter kan henvende sig og få information samt rådgivning om, hvorvidt det vil være relevant for dem at få genoptaget deres sag.

6.5 Eventuelle økonomiske konsekvenser for tilskadekomne i de gennemgåede sager

Ud af de 103 afgørelser har Kammeradvokaten vurderet, at Arbejdsskadestyrelsen ikke vil få medhold i en eventuel retssag i 27 af de undersøgte afgørelser.

Arbejdsskadestyrelsen tager denne vurdering meget alvorligt, og har derfor gennemgået de 27 sager, hvor disse afgørelser er truffet, grundigt.

I denne forbindelse har Arbejdsskadestyrelsen konstateret, at en del af sagerne allerede har været behandlet i det administrative klagesystem, og uafhængigt af Kammeradvokatens gennemgang har fået et andet udfald end sagen havde på det tidspunkt, hvor Kammeradvokaten undersøgte sagen.

Således er 7 af de 27 sager allerede genbehandlet af Arbejdsskadestyrelsen i forbindelse med en helt sædvanlig, efterfølgende behandling af sagen. Af de resterende 20 sager er 3 i Ankestyrelsen, som ved sin vurdering af sagen vil tage stilling til, om Arbejdsskadestyrelsens afgørelser og sagsbehandling er korrekt.

I 11 sager, som aktuelt er under behandling i Arbejdsskadestyrelsen, vil styrelsen naturligvis inddrage Kammeradvokatens bemærkninger i den videre sagsbehandling.

6 sager er helt afsluttet i Arbejdsskadestyrelsen, men styrelsen vil kontakte de tilskadekomne om muligheden for genoptagelse snarest.

I 14 af de 27 sager, har der været ingen eller relativt begrænsede økonomiske konsekvenser for tilskadekomne. I 9 af sagerne har tilskadekomne fået mindre i erstatning, og i 4 sager har tilskadekomne fået større erstatning end pågældende var berettiget til.

Skønnet er dog altid forbundet med en ikke ubetydelig usikkerhed og er udtryk for den bedste vurdering på det tidspunkt, hvor afgørelsen træffes.

De præcise økonomiske konsekvenser i disse konkrete sager, vil først kunne fastsættes når Arbejdsskadestyrelsen har foretaget den konkrete sagsbehandling.

Det må i den sammenhæng ligeledes bemærkes, at der blandt de 20 sager, som Kammeradvokaten vurderer, vil blive hjemvist ved en domstolsprøvelse kan være sager med tilsvarende økonomiske konsekvenser for de tilskadedkomne. Arbejdsskadestyrelsen har imidlertid ikke på nuværende tidspunkt oplysningerne til at lave den økonomiske vurdering over konsekvenserne for disse sager.

Som beskrevet i pkt. 6.4 ovenfor, vil Arbejdsskadestyrelsen genoptage alle sager, hvor Kammeradvokaten har vurderet, at der er begået fejl eller i det hele taget rejst tvivl eller usikkerhed om rigtigheden af Arbejdsskadestyrelsens afgørelser.

Det skal dog bemærkes, at en fornyet behandling ikke nødvendigvis vil føre til et andet resultat for tilskadedkomne. At Arbejdsskadestyrelsen ændrer en vurdering til gunst for tilskadedkomne kan desuden medføre, at forsikringsselskaberne påklager disse afgørelser til Ankestyrelsen, hvis vurdering af sagen ligeledes kan være anderledes end Kammeradvokatens.

Bilag 1: Kammeradvokatens kommissorium

Rammerne for Kammeradvokaten gennemgang af et antal sager

Det fremgår af Arbejdsskadestyrelsens redegørelse af 6. november 2013, at:

"Arbejdsskadestyrelsen vil bede Kammeradvokaten om en nærmere gennemgang af styrelsens administration af de konkrete sagsområder hvor der er rejst kritik. Det gælder således spørgsmålene om udmåling af tab af erhvervsevne og genoptagelse af sager umiddelbart efter en afgørelse."

Arbejdsskadestyrelsen har på denne baggrund anmodet Kammeradvokaten om at udarbejde et notat, der har til formål at give styrelsen mulighed for at vurdere, om Arbejdsskadestyrelsens afgørelser er tilstrækkeligt juridisk velfunderede. Arbejdsskadestyrelsen ønsker derfor en vurdering af, om styrelsen ville kunne få medhold i en frifindelsespåstand, skulle den konkrete afgørelse blive indbragt for domstolene, eller om Arbejdsskadestyrelsen burde genoptage sagen administrativt eventuelt med henblik på at skabe grundlaget for at tage bekræftende til genmæle.

Den rejste kritik

I den aktuelle kritik af Arbejdsskadestyrelsen er der blandt andet rejst en konkret kritik af Arbejdsskadestyrelsens administration af visse sagstyper:

Det er i kritikken anført, at Arbejdsskadestyrelsen lægger usaglige hensyn til grund ved afgørelserne, når styrelsen genoptager en sag til revision, umiddelbart efter at der er truffet afgørelse uden erstatning eller godtgørelse (såkaldt straksrevision).

Det er i kritikken videre anført, at styrelsens midlertidige og endelige afgørelser om tab af erhvervsevne ikke er i overensstemmelse med retspraksis, samt at styrelsen anvender forkerte procedurer ved sagsoplysningen, hvilket indebærer, at afgørelsesgrundlaget ikke er tilstrækkeligt, og at afgørelserne derfor ikke er korrekte.

Gennemgang af sager

- Arbejdsskadestyrelsen anmoder Kammeradvokaten om at gennemgå 80 sager vedrørende afgørelser om tab af erhvervsevne, hvor tilskadekomne eventuelt efter revalidering efter arbejdsskaden kommer tilbage på arbejdsmarkedet.
- Arbejdsskadestyrelsen anmoder samtidig Kammeradvokaten om at gennemgå 15 sager, hvor Arbejdsskadestyrelsen har genoptaget vurderingen af tabet af erhvervsevne eller vurderingen af det varige mén umiddelbart efter en afgørelse om, at tilskadekomne ikke har ret til erstatning eller godtgørelse (straksrevision).
- Arbejdsskadestyrelsen anmoder endvidere Kammeradvokaten om at gennemgå 5 sager, hvor tilskadekomnes erhvervsevnetab er fastsat til 0 på grund af en lønnedgang efter skaden på under 15 %.

Kammeradvokaten skal have særligt fokus på, om oplysningsgrundlaget i sagerne er tilstrækkeligt, og på, om vurderingen af tabet af erhvervsevne (erhvervsevnetabsprocenten, herunder opgørelsen af tilskadekomnes indtjening efter arbejdsskaden, hvis skaden ikke var sket) er i overensstemmelse med lovgrundlaget, retsprak-

sis samt administrativ praksis og inden for det skøn, som Arbejdsskadestyrelsen skal foretage.

Arbejdsskadestyrelsen forbeholder sig at bede Kammeradvokaten om at gennemgå yderligere 50 sager inden for de ovennævnte sagstyper, i det omfang Arbejdsskadestyrelsen skønner det påkrævet.

Udvælgelse af sager

Der skal for alle tre opgaver være tale om sager, hvor der er truffet afgørelse i 2013. Herved sikres, at der er tale om sager, der viser den aktuelle praksis.

Arbejdsskadestyrelsen vil generere et program, der objektivt udvælger sagerne til Kammeradvokaten efter udvalgte principper for repræsentativitet m.v.

Kammeradvokatens opgave

Kammeradvokaten skal på baggrund af gennemgangen af de konkrete sager udarbejde et notat, der har til formål at give styrelsen mulighed for at vurdere, om styrelsen ville kunne få medhold i en frifindelsespåstand, skulle den konkrete afgørelse blive indbragt for domstolene, eller om styrelsen burde genoptage sagen administrativt eventuelt med henblik på at skabe grundlaget for at tage bekræftende til genmæle. Kammeradvokaten skal for alle tre opgaver foretage en vurdering af afgørelserne med udgangspunkt i lovgrundlaget, sagsbehandlingsregler og retspraksis. Kammeradvokaten skal således især afdække, hvorvidt der er et mønster i eventuelle fejl, der måtte blive konstateret ved gennemgangen.

Særligt for så vidt angår vurderingen af tabet af erhvervsevne skal Kammeradvokaten vurdere, hvorvidt Arbejdsskadestyrelsens praksis er udtryk for en konkret individuel vurdering af sagerne, eller om afgørelserne hviler på sagsbehandlingsregler, der usagligt begrænser den lovpligtige skønsudøvelse (skøn under regel).

Afslutning af gennemgangen

Kammeradvokatens gennemgang af sagerne skal være afsluttet senest den 1. april 2014⁴.

⁴ Det bemærkes, at Arbejdsskadestyrelsen ultimo maj 2014 oplyste beskæftigelsesministeren om, at undersøgelsen ikke var afsluttet endnu. Undersøgelsen forventedes afsluttet umiddelbart inden; eller lige efter sommerferien.

Bilag 2: Sagsbehandling ved erhvervsevnetab

Arbejdsskadestyrelsens sagsbehandling

Behandlingen af en arbejdsskadesag er i Arbejdsskadestyrelsen tilrettelagt således, at der først tages stilling til, om den anmeldte skade i det hele taget kan anerkendes som en arbejdsskade. Det vil sige, om skaden eller sygdommen skyldes arbejdet, eller om der er andre årsager til skaden eller sygdommen.

Hvis Arbejdsskadestyrelsen vurderer, at den anmeldte skade eller sygdom kan anerkendes som arbejdsskade efter arbejdsskadesikringsloven, skal der tillige tages stilling til spørgsmålene om arbejdsskaden har medført et varigt mén (helbredsmæssig følge af arbejdsskaden) eller et tab af erhvervsevne (erhvervsmæssig følge af arbejdsskaden).

Det skønnes, at det kun er mindre end 10 procent af de anmeldte sager, der udløser en erstatning for tab af erhvervsevne og dermed er omfattet af grundlaget for gennemgangen.

Vurdering af tabet af erhvervsevne

Ved vurderingen af tabet af erhvervsevne skal der tages hensyn til 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.

Tabet af erhvervsevne vurderes på forskellig måde afhængig af, om tilskadekomne efter arbejdsskaden er tilbage i arbejde, herunder i fleksjob eller på ledighedsydelse, eller modtager en offentlig forsørgelsesydelse.

- For tilskadekomne, der er tilbage i arbejde efter arbejdsskaden, fastsættes tabet af erhvervsevne ved at sammenligne tilskadekomnes aktuelle indtjening med den indtjening, pågældende kunne have tjent på afgørelsestidspunktet, hvis skaden ikke var sket.

Der er tale om en vanskelig vurdering af tilskadekomnes aktuelle indtjening, idet der skal tages højde for en lang række faktorer, herunder tilskadekomnes tabsbegrænsningspligt samt muligheder for advancement eller lønstigninger, hvis skaden ikke var sket. Det er således ikke muligt blot at opregulere værdien af tilskadekomnes indtjening før skaden til værdien på afgørelsestidspunktet.

- For tilskadekomne, der efter arbejdsskaden modtager en (midlertidig eller varig) offentlig forsørgelsesydelse, herunder sygedagpenge eller kontanthjælp, fastsættes tabet af erhvervsevne skønsmæssigt med udgangspunkt i en vurdering af, hvad tilskadekomne kunne tjene med arbejdsskaden på det ordinære arbejdsmarked.

Arbejdsskadestyrelsen skal i disse situationer altid vurdere, om tilskadekomnes aktuelle tab af erhvervsevne helt eller delvist er en følge af arbejdsskaden. Hertil kommer, at tilskadekomnes aktuelle (helbredsmæssige og) erhvervsmæssige til-

stand efter skaden kan være påvirket af andre forhold end arbejdsskaden. Dette skal også indgå i Arbejdsskadestyrelsens vurdering af tabet af erhvervsevne.

Oplysningsgrundlaget vedrørende vurderingen af tabet af erhvervsevne

For at fastsætte tab af erhvervsevne skal Arbejdsskadestyrelsen indhente oplysninger om tilskadekomnes indtjening før skaden, oplysninger om tilskadekomnes potentielle indtjening på afgørelsestidspunktet, hvis skaden ikke var sket, samt oplysninger fra kommunen om grundlaget for den sociale ydelse, som tilskadekomne aktuelt modtager, herunder bl.a. om kommunens vurdering af tilskadekomnes muligheder for på sigt at blive selvforsørgende.

Muligheden for en midlertidig vurdering af tabet af erhvervsevnen

Relevante oplysninger fra kommunen foreligger ofte først sent i forløbet, når tilskadekomne er arbejdsmæssigt afklaret. Det betyder, at tilskadekomne i kortere eller længere tid kan være arbejdsmæssigt uafklaret.

Imidlertid har tilskadekomne efter arbejdsskadesikringsloven ret til en midlertidig erstatning fra det tidspunkt, hvor tabet er opstået.

Arbejdsskadestyrelsen må i disse tilfælde fastsætte tabet af erhvervsevne på grundlag af de oplysninger, det aktuelt er muligt at indhente.

Beregning af erstatningen – fastsættelse af årslønnen

Når tabet af erhvervsevne er fastsat, skal erstatningen beregnes. Til brug for beregningen af erstatningen skal der fastsættes en årsløn.

Årslønnen, der anvendes til beregning af erstatningen, skal give et retvisende billede af tilskadekomnes indtjeningsevne på skadetidspunktet.

Som udgangspunkt skal årslønnen fastsættes på grundlag af indtjeningen 12 måneder forud for skaden.

Der er dog adskillige sager, hvor dette ikke er muligt – for eksempel når tilskadekomne ikke har været ansat til samme løn i året forud for arbejdsskaden.

Årslønnen skal i disse situationer fastsættes skønsmæssigt.

Årslønnen fastsættes ud fra et totalindkomstprincip. Det betyder, at alle løndelev indgår i årslønnen. Det drejer sig også om feriepenge, pensionsbidrag og søgne- og helligdagsbetaling m.v.

Til brug for fastsættelsen af årslønnen indhenter Arbejdsskadestyrelsen oplysninger fra SKAT (blanket R 75) samt lønsedler fra tilskadekomne selv og eventuelt også arbejdsgiveren. Det bemærkes, at der er en række sager, hvor hverken lønsedler eller oplysninger fra SKAT ukritisk kan lægges til grund. Arbejdsskadestyrelsen må derfor vurdere kvaliteten af oplysningerne konkret. I de sager, hvor lønsedler og oplysninger fra SKAT understøtter hinanden, hvilket gælder i de fleste sager, lægges disse oplysninger dog ukritisk til grund.