



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**November 2019
– 4/2019**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Sagsbehandlingstider og produktivitet for arbejdsskadesager

4/2019

Beretning om

sagsbehandlingstider og produktivitet for arbejdsskadesager

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2019

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2020.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245
ISBN trykt 978-87-7434-637-1
ISBN online 978-87-7434-638-8

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om sagsbehandlingstider og produktivitet for arbejdsskadesager

Sagsbehandlingstiderne for arbejdsskadesager har i en længere periode været lange. I juli 2016 overtog Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES) sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, som indtil da blev varetaget af Arbejdsskadestyrelsen under Beskæftigelsesministeriet. AES er en selv-ejende institution under ATP, som ledes af en bestyrelse med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter. Hensigten med at etablere AES var bl.a. at styrke sagsbehandlingen ved at udnytte ATP's mange års erfaring med administration i stor skala. AES var en del af udflytningen af statslige arbejdspladser. AES' udflytning til ATP's centre i Haderslev, Vordingborg og Hillerød har fundet sted gradvist i perioden medio 2016 - december 2018 og har bevirket en høj personaleomsætning.

AES behandlede 33.000 nye arbejdsskadesager i 2018. Sagerne skal afgøres korrekt og inden for de lovfastsatte tidsfrister, da lange sagsbehandlingstider kan have negative konsekvenser for borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Beskæftigelsesministeriet og AES i perioden 2011-2018 ikke har sikret, at borgernes arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister. Statsrevisorerne konstaterer dog, at der siden 2016, hvor AES overtog opgaven, overordnet set har været en positiv udvikling i andelen af sager, der overholder de lovfastsatte tidsfrister.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at AES ikke har sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Produktiviteten var markant lavere i 2018 end i 2013. Således er de gennemsnitlige lønudgifter pr. arbejdsskadesag steget fra ca. 1.400 kr. i 2013 til ca. 2.700 kr. i 2018.

Statsrevisorerne

15. november 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorerne peger på, at Rigsrevisionens undersøgelse angiver et forbedringspotential for kortere sagsbehandlingstider af arbejdsskadesager. Beskæftigelsesministeriet bør således forbedre rammerne, og AES bør arbejde på at styrke samarbejdet med eksterne aktører med henblik på at modtage informationer hurtigere.

Beskæftigelsesministeriet og AES har peget på en række forhold, som har vanskeliggjort korte sagsbehandlingstider og høj produktivitet, bl.a. styrket kvalitet i sagsbehandlingen, ændret retspraksis, indhentning af oplysninger fra eksterne aktører og udflytningen med deraf følgende høj personaleomsætning. Hverken Beskæftigelsesministeriet eller AES kan dog dokumentere, i hvilket omfang disse forhold kan begrunde overskridelsen af de lovfastsatte tidsfrister.

Statsrevisorernes bemærkning er bl.a. baseret på:

- I 2016, 2017 og 2018, hvor AES har haft ansvaret for sagsbehandlingen, har produktiviteten været særligt lav. Den faldende produktivitet skyldes en stigning i de samlede lønudgifter og ikke faldende produktion.
- I perioden 2014-2018 har overholdelsen af 3-månedersfristen for afvisning af arbejdsulykkesager været på under 30 %, og i 4. kvartal 2018 blev kun 14,6 % af sagerne behandlet inden for 3-månedersfristen.
- Ca. $\frac{2}{3}$ af sagsbehandlingstiden af en arbejdsskadesag går med at afvente informationer fra eksterne aktører, fx oplysninger fra praktiserende læger, arbejdsgivere og forsikringsselskaber.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	7
 2. Sagsbehandlingstider	 11
2.1. AES' sagsbehandlingstider for arbejdsskadesager	13
2.2. AES' sagsportefølje	21
2.3. Dokumenteret viden om liggetid	24
2.4. Beskæftigelsesministeriets opfølgning på AES' sagsbehandlingstider.....	28
 3. Produktivitet i sagsbehandlingen.....	 30
3.1. Udviklingen i produktivitet.....	31
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	 40
Bilag 2. Ordliste.....	47

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 1, nr. 2, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Mette Frederiksen: oktober 2011 - oktober 2014
Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 - juni 2015
Jørn Neergaard Larsen: juni 2015 - november 2016
Troels Lund Poulsen: november 2016 - juni 2019
Peter Hummelgaard Thomsen: juli 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om sagsbehandlingstider og produktivitet for arbejdsskadesager. Arbejdsskadesager er sager, hvor mennesker er kommet til skade eller er blevet syge på arbejdet. Sagerne behandles i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES), som er 1. instans. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet for bl.a. arbejdsskadesager, jf. beretning om Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet fra juni 2019. Ankestyrelsen er 2. instans.

Sagsbehandlingen af arbejdsskadesager blev i perioden 1. januar 2011 - 1. juli 2016 varetaget af Arbejdsskadestyrelsen, som var en styrelse i Beskæftigelsesministeriet. I juli 2016 blev AES oprettet som en selvejende institution under ATP og overtog samtidig ansvaret for sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Undersøgelsesperioden er derved kendetegnet ved et skift i styringsmodellen for sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. I perioden 1. januar 2011 - 1. juli 2016 havde beskæftigelsesministeren et direkte ansvar for rammerne og driften af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, da Arbejdsskadestyrelsen var en styrelse i Beskæftigelsesministeriet. Med overdragelse af opgaven til AES skifter styringsmodellen. AES ledes af en bestyrelse med repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter. Beskæftigelsesministeriet skal føre tilsyn med, om bestyrelsen varetager sine opgaver i overensstemmelse med lovgivningen, jf. § 15 i lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det er AES' bestyrelse, som har ansvaret for at sætte rammerne for sagsbehandlingen og driften i AES, mens beskæftigelsesministeren fører tilsyn med bestyrelsen uden at have instruktionsbeføjelse over for ledelsen i AES. Tilsynet føres efter loven på baggrund af bestyrelsens beretning, årsregnskab, revisionsprotokoller og Ankestyrelsens årlige redegørelse om sagsbehandlingen.

Det fremgår videre af lovbemærkningerne og af beskæftigelsesministerens fremsættelse af lovforslaget, at hensigten med at oprette AES og lade AES modtage teknisk og administrativ bistand fra ATP var at udnytte ATP's mange års erfaring med administration i stor skala, og at ATP formår at håndtere sagsbehandlingen sikkert og effektivt.

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES)

AES blev oprettet med lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (lov nr. 394 af 2. maj 2016), som sætter rammerne for AES' virke.

ATP

ATP er en koncern, der administrerer centrale velfærdsydelser og ordninger på vegne af staten, kommunerne og arbejdsmarkedets parter. ATP består af 2 forretninger: Pensions- & Investeringsforretningen og Administrationsforretningen. Administrationsforretningen står for en række ydelser og ordninger, fx feriekonto, barsel.dk og Lønmodtagernes Garantifond. En væsentlig del af ATP's ydelser og ordninger hører under Udbetaling Danmark.

Erhvervsevnetab

Tab af erhvervsevne betyder, at arbejdsskaden har forringet den tilskadekomnes muligheder for at tjene penge ved arbejde. Arbejdsskadeloven giver ret til erstatning for tab af erhvervsevne, hvis den tilskadekomne efter skaden har et tab af erhvervsevne på over 15 %.

Ombudsmandens kritik

Folketingets Ombudsmand afgav den 9. juni 2019 sin seneste udtalelse om sagsbehandlingstider i sager om tilkendelse af erstatning for tab af erhvervsevne. Ombudsmanden konstaterer, at situationen for nye sager om erhvervsevnetab i en årrække, set fra borgernes synsvinkel, har været langt fra tilfredsstillende.

2. Sagsbehandlingstiderne for arbejdsskadesager har i en længere periode været lange, særligt for arbejdsskader med erhvervsevnetab, der bl.a. har været diskuteret i Folketingets Beskæftigelsesudvalg og senest i juni 2019 er blevet kritiseret af Folketingets Ombudsmand. I 2003 vedtog Folketinget lov om arbejdsskadesikring med det primære formål at udvide og forenkle skadebegrebet. Med lovforslaget var der samtidig et ønske om at nedbringe sagsbehandlingstiderne på området, bl.a. gennem opstramning af nogle af de lovfastsatte frister for sagsbehandlingstider. Lange sagsbehandlingstider kan have konsekvenser for de borgere og virksomheder, der venter på at få behandlet deres sag, da lange sagsbehandlingstider kan have betydning for borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Denne undersøgelse giver et samlet billede af udviklingen i sagsbehandlingstiderne for alle arbejdsskadesager over en længere tidsperiode og undersøger særskilt, i hvilket omfang de lovfastsatte frister for sagsbehandlingstider overholdes. Undersøgelsen bidrager også med ny viden om udviklingen i produktiviteten af sagsbehandlingen over en længere tidsperiode og ny viden om sagernes liggetid i AES. Dette er relevant, da produktiviteten kan have indflydelse på sagsbehandlingstiderne og desuden er en indikator for, om sagsbehandlingen af arbejdsskadesager varetages effektivt. Sagsbehandlingstider og produktivitet er væsentlige parametre i styringen af sagsbehandlingen, men AES skal også styre efter andre hensyn, herunder en gennemsigtig sagsbehandling med fokus på kvalitet, borgernes retssikkerhed og en hensigtsmæssig drift.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister, og at udviklingen i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager har været positiv. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Beskæftigelsesministeriet og AES sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister?
- Har AES sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2018.



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet og AES over en længere periode ikke har sikret, at borgernes arbejdsskadesager i tilstrækkelig grad bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister. Undersøgelsen viser også, at AES ikke har sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen, men at den derimod har været markant faldende i undersøgelsesperioden. Beskæftigelsesministeriet og AES vurderer, at en nedbringelse af sagsbehandlingstiderne kræver en nærmere analyse, men det vurderes umiddelbart vanskeligt at opnå inden for de nuværende rammer.

Beskæftigelsesministeriet og AES henviser til, at en række omstændigheder har medført vanskelige betingelser for korte sagsbehandlingstider og høj produktivitet. Beskæftigelsesministeriet og AES har oplyst, at de siden 2014 har arbejdet på at styrke kvaliteten af sagsbehandlingen på bekostning af produktiviteten på baggrund af en undersøgelse fra Kammeradvokaten, der påviste fejl i sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Desuden henviser Beskæftigelsesministeriet til ændringer i retspraksis og udflytning af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Rigsrevisionens undersøgelse bekræfter, at personaleomsætningen i størstedelen af perioden, efter AES overtog myndighedsansvaret, har været mere end dobbelt så høj som den gennemsnitlige personaleomsætning i staten. Hverken Beskæftigelsesministeriet eller AES har imidlertid kunnet opgøre eller vurdere omfanget af de øvrige omstændigheders betydning. Rigsrevisionen bemærker, at Beskæftigelsesministeriet kendte til disse omstændigheder ved oprettelsen af AES. Det fremgår af lovbemærkningerne og af beskæftigelsesministerens fremsættelse af lovforslaget, at hensigten med at oprette AES og lade AES modtage teknisk og administrativ bistand fra ATP var at udnytte ATP's mange års erfaring med administration i stor skala, og at ATP formår at håndtere sagsbehandlingen sikkert og effektivt.

Rigsrevisionen bemærker, at lange sagsbehandlingstider kan have konsekvenser for de borgere og virksomheder, der venter på at få behandlet deres sag, da lange sagsbehandlingstider kan have konsekvenser for borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet og AES ikke har sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at hensynet til borgernes retssikkerhed altid vil veje tungere end hensynet til at behandle sagerne hurtigst muligt. Der kan således være sager, hvor særlige forhold betinger, at det ikke er muligt at overholde lovens frister. Undersøgelsen viser, at hverken Beskæftigelsesministeriet eller AES ved eller kan dokumentere, hvilke sager der overskrider de lovfastsatte tidsfrister på grund af særlige forhold. Rigsrevisionens opgørelser viser, at AES, siden AES overtog opgaven i juli 2016, har sikret en positiv udvikling i andelen af sager, der overholder de lovfastsatte tidsfrister. Opgørelserne viser imidlertid også, at sagsbehandlingstiderne for de forskellige sagstyper i flere tilfælde fortsat ligger et stykke fra de lovfastsatte tidsfrister. Særligt den procentvise overholdelse af tidsfristen i sager om afvisning af arbejdsulykker har været lav, idet kun 10-30 % af sagerne pr. kvartal er blevet afsluttet inden for den lovfastsatte tidsfrist på 3 måneder siden 2014. I 4 ud af 5 sagstyper blev 70-95 % af sagerne afsluttet inden for de lovfastsatte tidsfrister i 4. kvartal 2018.

Undersøgelsen viser også, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for alle sagstyper fortsat er lang, men at der har været en positiv udvikling, fra AES overtog sagsbehandlingen i juli 2016 og frem mod 2018, ligesom AES' sagsportefølje udgør færre og yngre sager, end da AES overtog myndighedsansvaret.

Undersøgelsen viser videre, at AES på grund af et forældet sagsbehandlingssystem ikke har systematisk dataunderstøttet viden, der kan dokumentere, hvor i sagsbehandlingsprocessen sagerne ligger stille. AES forventer, at det kommende sagsbehandlingssystem ANS får en funktionalitet og opsætning, som fremadrettet gør det muligt at opgøre og analysere liggetiden.

Rigsrevisionens gennemgang af 200 sager viser, at ca. $\frac{2}{3}$ af sagsbehandlingstiden af en arbejdsskadesag går med at afvente information fra eksterne aktører, der skal bidrage til at oplyse sagen, fx en læge eller en arbejdsgiver. Rigsrevisionen vurderer, at væsentligt kortere sagsbehandlingstider af arbejdsskadesager er betinget af, at AES hurtigere modtager den information fra eksterne aktører, som er nødvendig for at vurdere og træffe afgørelse i sagerne. AES har oplyst, at samarbejdet med eksterne aktører er en væsentlig prioritet, som kontinuerligt udvikles og forbedres.

Undersøgelsen viser desuden, at Beskæftigelsesministeriet har fulgt sagsbehandlingstiderne løbende og stillet krav om, at AES opstiller målsætninger for sagsbehandlingstider for alle sagstyper.

Endelig viser Rigsrevisionens undersøgelse, at AES ikke har sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, da produktiviteten var markant lavere i 2018 end i 2013. I denne periode er lønudgifterne til sagsbehandling af en gennemsnitlig arbejdsskadesag steget fra ca. 1.400 kr. til ca. 2.700 kr. Det er primært lønudgifter til et stigende antal årsværk, der er årsagen til lavere produktivitet, hvilket vil sige, at der i dag er flere årsværk til at afslutte samme antal sager uafhængigt af sagstypen. Den negative udvikling i produktiviteten er markant, så selv om analyserne er behæftet med en vis usikkerhed, påvirker det ikke konklusionen. Rigsrevisionen bemærker, at en højere produktivitet, hvor flere sager afgøres for samme resurser, vil have en positiv effekt på sagsbehandlingstiderne.

1.2. Baggrund

4. De arbejdsskadesager, som behandles i AES, kan overordnet opdeles i 2 skadetyper:

- En *arbejdsulykke* er en fysisk eller psykisk skade, som opstår efter en hændelse eller en påvirkning, der er sket pludseligt eller inden for 5 dage.
- En *erhvervssygdom* er en sygdom, som skyldes arbejdet eller arbejdsforholdene. Sygdommen kan være forårsaget af påvirkninger gennem kortere eller længere tid.

Sagsbehandlingsprocessen kan overordnet opdeles i følgende faser:

- 1) Afgørelse om afvisning
- 2) Fastsættelse af graden af mén
- 3) Fastsættelse af graden af erhvervsevnetab.

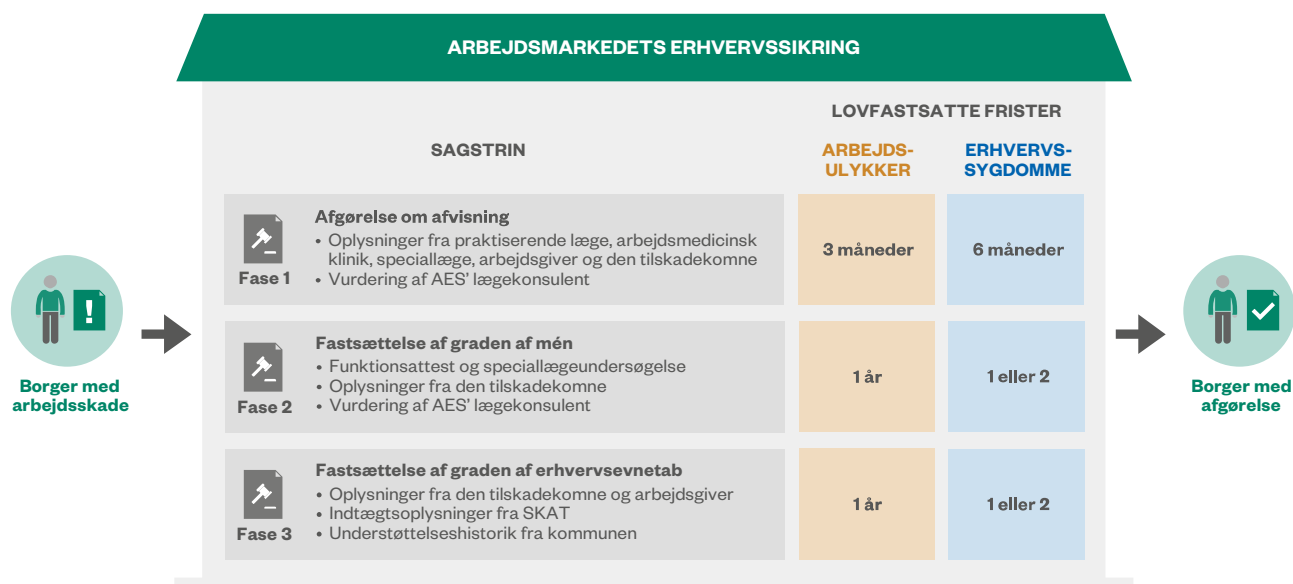
Når en arbejdsskade har været behandlet i fase 1, og den ikke kan anerkendes, træffer AES afgørelse om afvisning. Når en arbejdsskade har været behandlet i fase 1, og den kan anerkendes, fortsættes til fase 2 og 3, til skadens méngrad er blevet udmålt, og til den eventuelle økonomiske compensation for tab af erhvervsevne er blevet udregnet. AES har i undersøgelsesperioden ikke haft hjemmel til at træffe selvstændige afgørelser om anerkendelse, dvs. afgørelse om anerkendelse, før fastsættelsen af graden af mén og erhvervsevnetab er blevet udmålt. Det har AES nu fået hjemmel til med vedtagelsen af lov nr. 550 af 7. maj 2019, der træder i kraft den 1. januar 2020. Ifølge den nuværende lovgivning skal den tilskadekomnes helbredsmæssige og erhvervsmæssige situation være endeligt afklaret, før AES kan træffe endelig afgørelse. I tilfælde, hvor den tilskadekomnes helbredsmæssige og erhvervsmæssige situation har lange udsigter, har AES mulighed for at træffe en midlertidig afgørelse. AES skal ligeledes opfylde almindelige forvaltningsretlige principper om oplysning af sagen, partshøring mv. Figur 1 beskriver de 3 faser.

Ændring af arbejdsskadeloven i 2019

Arbejdsskadeloven er den 7. maj 2019 blevet ændret, bl.a. med det formål, at det skal være hurtigere at afvise eller anerkende en arbejdsskadessag. Det er samtidig blevet muligt for AES at træffe afgørelse om anerkendelse, før fastsættelsen af graden af mén og erhvervsevnetab er blevet udmålt. Loven træder i kraft den 1. januar 2020.

Figur 1

De 3 faser i AES' sagsbehandlingsproces



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra AES.

5. AES skal ifølge arbejdsskadeloven træffe afgørelse om, hvorvidt en arbejdsulykke kan afvises inden 3 måneder efter anmeldelsen af skaden. For erhvervssygdomme skal AES træffe afgørelse om afvisning inden 6 måneder efter anmeldelsen.

Erhvervssygdoms-udvalget

Udvalget vurderer konkrete arbejdsskadesager, hvor en sygdom ikke er omfattet af fortegnelsen over erhvervssygdomme, men hvor der er en sandsynlighed for, at sygdommen skyldes arbejdet.

AES skal træffe samlet afgørelse om anerkendelse af anmeldte arbejdsskader, og om og i hvilket omfang der skal tilkendes erstatning for mén og/eller erhvervsevnetab inden 1 år efter arbejdsskadens anmeldelse. For erhvervssygdomssager, der skal forelægges Erhvervssygdomsudvalget, er den samlede frist dog 2 år. Det drejer sig om erhvervssygdomme, som ikke fremgår af AES' fortegnelse over erhvervssygdomme.

Vi har i boks 1 opstillet en fiktiv case med et særligt langt sagsbehandlingsforløb, som illustrerer, hvordan sagsbehandlingen af en arbejdsskadesag kan forløbe, og hvorfor sagsbehandlingstiderne kan blive lange.

Boks 1

Et fiktivt eksempel på sagsbehandlingen af en arbejdsskadesag

Arbejdsulykke: En borger kommer til skade med sin skulder på sit arbejde

AES vurderer, om skaden kan anerkendes som en arbejdsulykke. AES indhenter derfor en lægeerklæring og journal fra borgerens egen læge samt et spørgeskema fra borgeren og dennes arbejdsgiver. AES vurderer efter 5 måneder, at arbejdsulykken kan anerkendes. AES vurderer herefter, om ulykken har givet borgeren mén. AES må i første omgang udsætte sagen i 12 måneder, da borgeren skal opereres 2 gange i skulderen, og graden af mén først kan vurderes efter operationerne. Herefter indhenter AES et spørgeskema fra borgeren samt hospitalsjournal fra operationerne og en speciallægeerklæring. På den baggrund træffer AES efter 29 måneder fra anmeldelse afgørelse om, at borgeren har fået mén.

Endelig skal AES vurdere, om borgeren har et erhvervsevnetab. Hertil indsamler AES en række oplysninger, herunder indtægtsoplysninger fra SKAT, akter fra kommunens sag om sygedagpenge samt oplysninger fra borgeren og dennes arbejdsgiver om løn og ansættelse. AES træffer efter 38 måneder en midlertidig afgørelse om, at borgeren ikke er berettiget til erstatning, da det er uklart, om det er skulderskaden eller andre problemer, som holder borgeren fra at kunne varetage sit arbejde.

Kilde: AES' tekniske gennemgang af sagsbehandling i AES i Folketingets Beskæftigelsesudvalg (21. februar 2017), side 12-15.

6. Det fremgår af AES' årsrapport, at AES i 2018 havde 33.000 nye arbejdsskadesager til sagsbehandling, der fordeler sig jævnt mellem arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Herudover modtog AES ca. 13.000 såkaldte andengangssager, dvs. revisioner, genoptagelser, hjemvisninger og ændringer af allerede behandlede sager. Sagerne vedrører hovedsageligt afgørelser om mén og erhvervsevnetab, mens en mindre del vedrører selve anerkendelsesspørgsmålet. Der er ikke fastsat tidsfrister i lovgivningen for andengangssager.

7. Beskæftigelsesministeren fører tilsyn med, at AES' bestyrelse udfører sit hverv i overensstemmelse med lovgivningen, jf. § 15 i lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Beskæftigelsesministeriet har samtidig som led i sit ressorttilsyn en forpligtelse til at følge med i, om lovgivningen inden for ministerområdet overholdes, og har mulighed for at fremsætte forslag til ændringer i lovgivningen.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

8. Undersøgelsens revisionskriterier tager bl.a. afsæt i arbejdsskadelovens tidsfrister for sagsbehandling af arbejdsskadesager. De nuværende frister i loven følger af en ændring af loven i 2003, hvor flere af fristerne blev forkortet. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at forslaget om at fastholde frister for sagsbehandlingstider i loven og samtidig forkorte nogle af fristerne knytter sig til en overvejelse om, hvorvidt det vil være muligt at nedbringe sagsbehandlingstiderne gennem en smidigere sagsbehandling.

Det fremgår videre af lovbemærkningerne, at en afgørende præmis for sagsbehandlingen er, at de almindelige forvaltningsretlige retsgarantier sætter de ydre rammer for sagsbehandlingen af arbejdsskader og bl.a. sikrer, at en sag bliver forsvarligt oplyst, før der træffes afgørelse, dvs. at hensynet til borgerens retssikkerhed altid vil veje tungere end hensynet til at behandle sagen hurtigst muligt. Retssikkerhedsgarantierne har bl.a. til formål at sikre god kvalitet og korrekte afgørelser. I forlængelse heraf ligger der – efter Rigsrevisionens vurdering – en præmis i de lovfastsatte frister om, at der kan være sager, hvor der er særlige forhold, der indebærer, at det ikke er muligt at overholde lovens frister.

Undersøgelsen tager desuden afsæt i lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, der sætter rammerne for Beskæftigelsesministeriets tilsyn med AES' bestyrelse.

I *kapitel 2* undersøger vi, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister. Det gør vi ved at undersøge, om Beskæftigelsesministeriet og AES har haft en positiv udvikling i andelen af sager, der overholder lovens frister for sagsbehandlingstider, og om Beskæftigelsesministeriet og AES har haft en positiv udvikling i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider. Vi undersøger derudover, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret en positiv udvikling i sagsporteføljen, der skaber fundamentet for at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Det gør vi ved at undersøge, om Beskæftigelsesministeriet og AES har haft en positiv udvikling i sagsporteføljens størrelse, dvs. hvor mange verserende sager AES har under sagsbehandling, og i sagsporteføljens alder, dvs. hvor lang tid sagerne har ligget i systemet. Vi undersøger også, om AES har systematisk dataunderstøttet viden, der kan dokumentere, hvor i sagsbehandlingsprocessen sagerne ligger stille. Vi undersøger også, i hvor stor en andel af sagsbehandlingstiden sagerne ligger stille på grund af eksterne forhold, dvs. hvor AES afventer information fra eksterne aktører, der skal bidrage til at oplyse sagen. Endelig undersøger vi, om Beskæftigelsesministeriet løbende har fulgt op på sagsbehandlingstiderne i AES.

I *kapitel 3* undersøger vi, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Det gør vi ved at undersøge, om AES løbende har opgjort produktiviteten af sin sagsbehandling af arbejdsskadesager, og om AES har sikret en positiv udvikling i antallet af afgørelser i forhold til den løn, som AES afholder til sagsbehandling. Derudover undersøger vi, hvilke væsentlige forhold der kan forklare udviklingen i produktiviteten. Vi lægger til grund, at produktivitet er et væsentligt element for at sikre kortere sagsbehandlingstider og derved overholdelse af de lovfastsatte frister. Vi er dog opmærksomme på, at kortere sagsbehandlingstider også kan opnås på trods af en lavere produktivitet, hvis der tilføres flere resurser til området, og at en højere produktivitet ikke må ske på bekostning af kvaliteten af sagsbehandlingen. Vi tager desuden udgangspunkt i lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, hvor det fremgår af § 7, stk. 4, at AES' bestyrelse har ansvaret for, at AES administreres hensigtsmæssigt og forsvarligt i henhold til loven. Vi lægger til grund, at høj produktivitet er et væsentligt element i en hensigtsmæssig og effektiv administration.

Revisionskriterierne uddybes nærmere i kapitel 2 og 3.

Metode

9. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale fra og møder med Beskæftigelsesministeriet og AES. Undersøgelsen er desuden baseret på udtræk af data om sager, sagsbehandlingstider, tidsregistrering, personale, løn m.m. i perioden 2011-2018.

Undersøgelsen af sagsbehandlingstider er baseret på udtræk fra AES' sagsbehandlingsregistre. Udtrækkene omfatter information om alle afsluttede sager i perioden 2011-2018. Vi sammenligner sagsbehandlingstider og opgørelser af Beskæftigelsesministeriets og AES' sagsportefølje for perioden 2011-2018.

Undersøgelsen af AES' produktivitet omfatter forholdet mellem AES' resurseanvendelse i form af lønudgifter og produktion i form af antal afsluttede sager. En forbedring af produktiviteten må dog ikke ske på bekostning af kvaliteten af sagsbehandlingen. I undersøgelsen forholder vi os dog kun til udviklingen i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, da der ikke har været et datagrundlag for at undersøge kvaliteten af sagsbehandlingen. Kammeradvokaten kritiserede i 2014 kvaliteten af sagsbehandlingen i Arbejdsskadestyrelsen, hvorfor styrelsen i en længere periode derefter øgede kvalitetskontrollen af sagsbehandlingen. AES har også arbejdet med stikprøvebaserede kvalitetskontroller, efter at AES har overtaget sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Beskæftigelsesministeriet bemærker, at der ud over øget kontrol i en længere periode også var tale om praksisændringer, der fortsat har betydning for produktiviteten. Ministeriet henviser konkret til en højesteretsdom fra november 2013, som fik betydning for, hvornår og hvordan der kunne træffes afgørelse, og hvilke oplysninger og begrundelser der skulle indgå.

Opgørelsen af lønudgifter er baseret på løndata fra AES for perioden juli 2016 - december 2018 og løndata fra Statens Lønssystem (ISOLA) for perioden 2011-2018. For at sikre sammenligneligheden af løndata i perioden 2011-2018 har vi anvendt tidsregistrering fra Beskæftigelsesministeriet og AES til skønsmæssigt at frasortere lønkroner til opgaver i AES og den tidligere Arbejdsskadestyrelse, som ikke relaterer sig til sagsbehandling af arbejdsskadesager. Vi har i den forbindelse for at kvalitetssikre vores datagrundlag og analyser holdt møder med Beskæftigelsesministeriet og AES for at højne sammenligneligheden af løndata mest muligt. Opgørelsen af antal afsluttede sager er baseret på udtræk fra AES, der har data for hele perioden. Vi har for at øge sammenligneligheden af produktionen i perioden 2011-2018 vægtet de afgjorte sager ud fra en beregning af, hvor lang tid det forventes at tage at afslutte forskellige sagstyper. Vægtene tager ikke højde for ændringer i sagsbehandlingsprocessen i undersøgelsesperioden som følge af fx ændret retspraksis. Der er endvidere en vis usikkerhed forbundet med opgørelsesmetoden, da det er vanskeligt at tilskære tidsregistreringskonti over tid på en måde, som er helt sammenlignelig. Dertil kommer, at analyserne er følsomme over for manglende stringens i medarbejdernes tidsregistrering. Vi har dog i tæt samarbejde med Beskæftigelsesministeriet og AES tilskåret tidsregistreringsdata på en måde, der efter vores vurdering er tilnærmelsesvis sammenlignelig.

Vi har undersøgt, hvad der skaber lange sagsbehandlingstider via AES' registrering af interne opgaver og akter i AES' sagsbehandlingssystem med henblik på at opgøre sagerens liggetid. Vi har manuelt gennemgået 2 stikprøver med hver 100 sager for henholdsvis arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Sagerne er tilfældigt udvalgt fra et sagsudtræk fra AES over afsluttede førstegangssager i 2018. Undersøgelsen er – på grund af stikprøvens størrelse og svagheder ved den manuelle fremgangsmåde – forbundet med en vis usikkerhed.

10. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

11. Undersøgelsen er afgrænset til at omhandle arbejdsskadesager. AES' øvrige sagsportefølje, fx private erstatningssager og erstatning til besættelsestidens ofre, indgår således ikke i undersøgelsen.

Undersøgelsen er endvidere afgrænset til at omhandle borgerens sagsbehandlingsproces, fra sagen oprettes i AES, til AES træffer endelig afgørelse i sagen. Det betyder, at den forudgående sagsbehandling i de private forsikringsselskaber ikke medregnes, og at der kan være sager, hvor sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsen ikke medregnes, hvorfor borgerne i praksis kan opleve længere sagsbehandlingstider end dem, vi undersøger. For revisioner, genoptagelser og hjemvisninger er undersøgelsen afgrænset til perioden, fra sagen genoprettes i AES, til AES træffer afgørelse i sagen.

ISOLA

Moderniseringsstyrelsens lønstatistik ISOLA indeholder tværstatslige løn- og personalestatistikker til brug for bl.a. lønstyring, lokale lønforhandlinger og ledelsesinformation i statslige institutioner. Ministerier, styrelser og andre statslige institutioner bruger ISOLA til at trække statistik om en lang række løndata og personalefordelinger, både for egne medarbejdere og på tværs af alle statslige institutioner.

Undersøgelsesperioden varierer i de forskellige undersøgelsesdele. Når vi undersøger sagsbehandlingstider og produktivitet, er undersøgelsesperioden 2011-2018. Vores undersøgelse af liggetid er derimod afgrænset til sager, der blev afsluttet i 2018, da det er særligt krævende at gennemgå sagerne med den anvendte metode. Endelig undersøger vi Beskæftigelsesministeriets opfølgning på AES' sagsbehandlingstider i perioden fra AES' oprettelse i juli 2016 til og med 2018.

12. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Sagsbehandlingstider



Delkonklusion

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Beskæftigelsesministeriet og AES i perioden 2011-2018 ikke har sikret, at arbejdsskadesagerne i tilstrækkelig grad er blevet behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister. Beskæftigelsesministeriet og AES vurderer, at en nedbringelse af sagsbehandlingstiderne kræver en nærmere analyse, men det vurderes umiddelbart vanskeligt at opnå inden for de nuværende rammer.

Ifølge Beskæftigelsesministeriet og AES skal den lave overholdelse af lovens frister ses i lyset af, at en række begivenheder - herunder en højesteretsdom i 2013, en undersøgelse fra Kammeradvokaten i 2014 og en principafgørelse fra Ankestyrelsen i 2017 - har skabt vanskelige betingelser for at overholde lovens frister. Endvidere har Beskæftigelsesministeriet og AES oplyst, at udflytningen af sagsbehandlingen til Haderslev, Vordingborg og Hillerød med høj personaleomsætning og stort kompetencetab til følge har medført vanskelige betingelser for korte sagsbehandlingstider og overholdelse af lovens frister. Hverken Beskæftigelsesministeriet eller AES har imidlertid kunnet opgøre eller vurdere omfanget af de øvrige omstændigheders betydning. Rigsrevisionen bemærker, at Beskæftigelsesministeriet kendte til disse omstændigheder ved oprettelsen af AES. Det fremgår af lovbemærkningerne og af beskæftigelsesministerens fremsættelse af lovforslaget, at hensigten med at oprette AES og lade AES modtage teknisk og administrativ bistand fra ATP var at udnytte ATP's mange års erfaring med administration i stor skala, og at ATP formår at håndtere sagsbehandlingen sikkert og effektivt.

Det fremgår også af bemærkningerne til loven, at hensynet til borgernes retssikkerhed altid vil veje tungere end hensynet til at behandle sagerne hurtigst muligt. Det betyder, at der kan være sager, hvor særlige forhold betinger, at det ikke er muligt at overholde lovens frister. Hverken Beskæftigelsesministeriet eller AES ved eller kan dokumentere, hvilke sager der overskrider de lovfastsatte tidsfrister på grund af særlige forhold. AES har, siden AES overtog opgaven i 2016, sikret en positiv udvikling i andelen af sager, der overholder lovens frister. Andelen af sager, der i 4. kvartal 2018 overholdt lovens tidsfrister, spænder fra 70 % til 95 % for 4 ud af 5 sagstyper. Undersøgelsen viser imidlertid også, at Beskæftigelsesministeriet og AES i store dele af undersøgelsesperioden har haft en overholdelse af 3-månedersfristen for afvisning af arbejdsulykkesager på under 30 %. I 4. kvartal af 2018 var det kun 14,6 % af sagerne, der blev behandlet inden for 3-månedersfristen. Rigsrevisionen bemærker, at Beskæftigelsesministeriet forventer, at en nyligt vedtaget lovændring kan have en positiv effekt på sagsbehandlingstiden.

Undersøgelsen viser også, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for alle sagstyper har været stigende fra 2014 til 2017, hvilket bl.a. skyldes afvikling af en sagspukkel af ældre sager i 2017. Herefter har alle gennemsnitlige sagsbehandlingstider overordnet været faldende frem mod udgangen af 2018, ligesom antallet af verserende sager og sagernes gennemsnitlige alder i sagsporteføljen har været faldende siden 2. halvår 2016, hvor AES overtog sagsbehandlingen af arbejdsskadesager.

Undersøgelsen viser videre, at AES ikke ved hjælp af systematisk dataunderstøttet viden kan dokumentere, hvor i sagsbehandlingsprocessen sagerne ligger stille, og at AES på grund af et forældet sagsbehandlingssystem ikke har mulighed for at tilvejebringe denne type viden. Hvis AES skal kunne målrette sine indsatser i forhold til, hvor i processen arbejdsgangene kan effektiviseres med henblik på at forkorte sagsbehandlingstiderne, er det afgørende for AES at have en mere systematisk viden herom. AES' kommende sagsbehandlingssystem ANS forventes at få en funktionalitet og opsætning, så liggetiden fremadrettet vil kunne opgøres og analyseres.

Rigsrevisionens gennemgang af 2 stikprøver på hver 100 sager fra AES' registre viser, at en erhvervssygdomssag i gennemsnit afventer information fra eksterne aktører i ca. 67 % af sagsbehandlingstiden, hvilket svarer til en gennemsnitlig ekstern liggetid på 3,6 måneder. Gennemgangen viser også, at en arbejdsulykkesag afventer information fra eksterne aktører i ca. 60 % af sagsbehandlingstiden, hvilket svarer til en gennemsnitlig ekstern liggetid på 6,2 måneder. Rigsrevisionen vurderer, at væsentligt kortere sagsbehandlingstider er betinget af, at AES hurtigere modtager den information fra eksterne aktører, som er nødvendig for at vurdere og træffe afgørelse i sagerne. AES har oplyst, at samarbejdet med eksterne aktører er en væsentlig prioritet, som kontinuerligt udvikles og forbedres.

Endelig viser undersøgelsen, at Beskæftigelsesministeriet løbende har fulgt sagsbehandlingstiderne i AES, og at ministeriet har stillet krav om, at AES opstiller målsætninger for sagsbehandlingstider for alle sagstyper.

13. Dette kapitel handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister.

2.1. AES' sagsbehandlingstider for arbejdsskadesager

14. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret en positiv udvikling i andelen af sager, der overholder lovens frister for sagsbehandlingstider. Vi har desuden undersøgt, om AES har en tilfredsstillende gennemsnitlig sagsbehandlingstid for de forskellige sagstyper. Vi lægger til grund, at Folketinget indskærpede lovens frister for sagsbehandlingstider i 2003. Sagerne skal således generelt tilstræbes at ligge inden for fristerne, selv om enkelte sager på grund af særlige forhold kan kræve en længere sagsbehandlingstid.

Overholdelse af lovens frister for sagsbehandlingstider i perioden 2011-2018

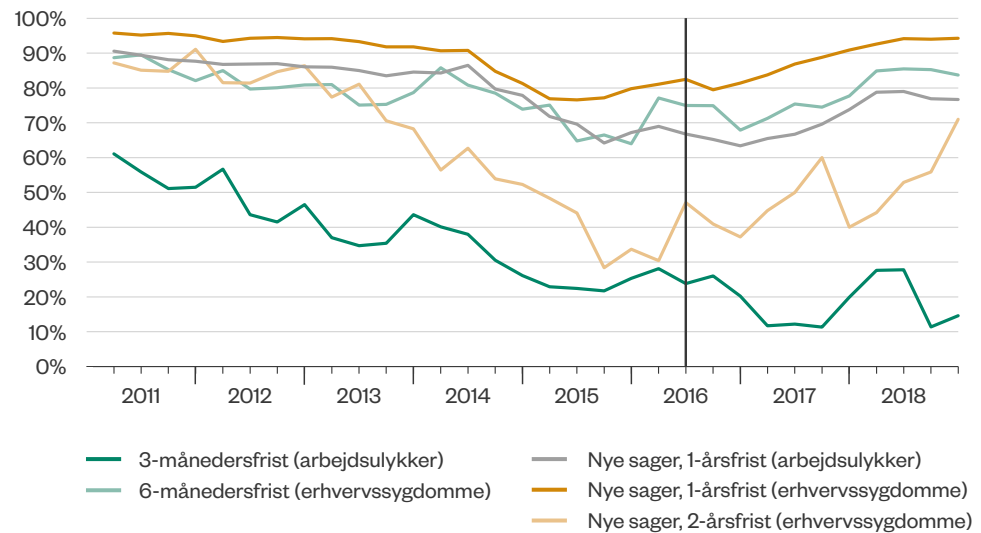
15. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister. Vi ser på udviklingen i sagsbehandlingstiderne i perioden 2011-2018.

16. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at de lovfastsatte frister for afgørelse af arbejdsskadesager i arbejdsskadeloven har karakter af ordensforskrifter, idet der modsat garantiforskrifter ikke er knyttet retsvirkninger til manglende overholdelse af fristerne. Det fremgår også direkte af arbejdsskadelovens forarbejder, at overholdelse af lovens frister ikke må ske på bekostning af forvaltningsretlige retsgarantier. Således skal lovens tidsfrister tilstræbes overholdt, men opfyldelsen af almindelige forvaltningsretlige garantier, fx oplysning af sagen og partshøring, går forud for overholdelsen af fristerne. Rigsrevisionen er enig i, at der kan opstå særlige omstændigheder i den konkrete sag, der betyder, at den lovfastsatte tidsfrist for behandling af sagen ikke kan overholdes, men bemærker, at de lovfastsatte tidsfrister skal overholdes på lige fod med anden lovgivning, selv om de ikke har retsvirkning. Rigsrevisionen bemærker endvidere, at idet lovens frister ikke har retsvirkning, er det særligt vigtigt at være opmærksom på, at disse overholdes, da borgerne ikke har mulighed for at klage over sagsbehandlingstiden hos nogen instans.

17. Vi har opgjort overholdelsen af lovens frister på baggrund af data fra AES, jf. figur 2.

Lovens frister for sagsbehandlingstider

Fristen for sagsbehandlingstiden opgøres fra anmeldelsesdatoen i AES, til AES træffer en samlet afgørelse. Inden en sag anmeldes til AES, har borgeren et forløb med arbejdsgiveren og forsikringsselskabet, hvis der er tale om en arbejdsulykke, eller lægen, hvis der er tale om en erhvervssygdom.

Figur 2**Overholdelse af de lovfastsatte frister for sagsbehandlingstider opgjort pr. kvartal i perioden 2011-2018**

Note: Den lodrette streg markerer myndighedsoverdragelsen til AES.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om sagsbehandlingstider fra AES.

Det fremgår af figur 2, at andelen af sager, der overholder lovens frister, er mindre i 2018 end i 2011. Den procentvise overholdelse af lovens frister for alle sagstyper falder overvejende fra 2011 og frem til sidste halvdel af 2015 og starten af 2016, hvorefter den for 4 ud af 5 sagstyper stiger. Desuden fremgår det af figuren, at flere sager overholder lovens frister for sagsbehandlingstider, efter AES har overtaget myndighedsansvaret for sagsbehandlingen af arbejdsskadesager (markeret ved den lodrette streg). Den positive udvikling gælder for alle sagstyper med undtagelse af 3-månedersfristen for afvisning af arbejdsulykkesager.

18. Tabel 1 opsummerer den procentvise overholdelse af lovens frister for sagsbehandlingstider på 3 udvalgte tidspunkter:

- undersøgelsesperiodens første kvartal (1. kvartal 2011)
- sidste kvartal inden myndighedsoverdragelsen til AES (2. kvartal 2016)
- undersøgelsesperiodens sidste kvartal (4. kvartal 2018).

Tabel 1**Procentvis overholdelse af lovens frister for sagsbehandlingstider i 1. kvartal 2011, 2. kvartal 2016 og 4. kvartal 2018**

	1. kvartal 2011	2. kvartal 2016	4. kvartal 2018
3-månedersfrist (arbejdsulykker)	61,1 %	23,8 %	14,6 %
6-månedersfrist (erhvervssygdomme)	88,7 %	75,0 %	83,7 %
Nye sager, 1-årsfrist (arbejdsulykker)	90,6 %	66,8 %	76,7 %
Nye sager, 1-årsfrist (erhvervssygdomme)	95,8 %	82,5 %	94,3 %
Nye sager, 2-årsfrist (erhvervssygdomme)	87,2 %	47,1 %	71,0 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om sagsbehandlingstider fra AES.

Det fremgår af tabel 1, at særligt overholdelsen af 3-månedersfristen for arbejdsulykker i 2018 er lav, svarende til at 14,6 % af de sager, der afvises som arbejdsulykker, afsluttes inden for fristen på 3 måneder. Dette er en væsentligt lavere overholdelsesprocent end i 1. kvartal 2011, hvor 61,1 % af afvisningerne af arbejdsulykkesager overholdt fristen på 3 måneder. Da AES overtog sagsbehandlingen fra Arbejdsskadestyrelsen, blev 23,8 % (jf. 2. kvartal 2016) af arbejdsulykkesagerne afvist inden for fristen på 3 måneder. Beskæftigelsesministeriet og AES har oplyst, at indførelsen af databeskyttelsesforordningen (GDPR), højesteretsdommen i 2013 og Ankestyrelsens principafgørelse 33-17 om personskadebegrebet i 2017 har en afgørende betydning for den lave overholdelse af 3-månedersfristen for arbejdsulykker. Vi har uddybet de oplyste årsager i boks 2.

Det fremgår også af tabellen, at der siden myndighedsoverdragelsen til AES har været en positiv udvikling i overholdelsen af lovens frister for sagsbehandlingstider. For 4 ud af 5 sagstyper er der en større andel af sager, der overholder de lovfastsatte frister i 4. kvartal 2018, end da AES overtog sagsbehandlingen af arbejdsskadesager efter 2. kvartal 2016. Dog er der stadig en væsentlig del af sagerne, som ikke afgøres inden for de lovfastsatte frister for sagsbehandlingstider.

19. Beskæftigelsesministeriet og AES har oplyst en række omstændigheder, som de vurderer, er årsagen til udviklingen i sagsbehandlingstiderne. Sagsbehandlingen af arbejdsskadesager har således siden 2011 været genstand for flere ændringer, som har forringet vilkårene for korte sagsbehandlingstider og høj produktivitet på arbejdsskadeområdet, jf. boks 2.

Boks 2**Årsager, der ifølge AES påvirker sagsbehandlingstiderne****Ændring af praksis for anerkendelse af arbejdsulykker**

I 2013 skærpede Højesteret definitionen af personskadebegrebet og kriterierne for anerkendelse af arbejdsulykker. Højesteretsdommen blev fulgt op af en række skærpelser i principafgørelser fra Ankestyrelsen, herunder særligt principafgørelse 33-17 i 2017. I praksis betød afgørelserne, at forbigående skader ikke længere skulle anerkendes som arbejdsskader, hvorfor Arbejdsskadestyrelsen og senere AES har været nødt til sikre sig, at en skade ikke går over af sig selv, før skaden anerkendes.

Ændring af praksis i sager med beregning af erhvervsevnetab

I 2014 foretog Kammeradvokaten en undersøgelse af Arbejdsskadestyrelsens sagsbehandling af sager om tab af erhvervsevne. Undersøgelsen blev foretaget efter kritik af sagsbehandlingen på området og på initiativ fra beskæftigelsesministeren. Undersøgelsen påviste fejl i sagsbehandlingen, og Arbejdsskadestyrelsen tog på den baggrund en række initiativer med det formål at løfte kvaliteten af sagsbehandlingen. Kammeradvokatens undersøgelse betød samtidig et længerevarende stop for behandling af sager om erhvervsevnetab i Arbejdsskadestyrelsen med en ophobning af ca. 5.000 ældre sager til følge. Arbejdsskadestyrelsen og AES har derfor haft et større efterslæb af mere komplicerede sager.

Udflytning

Etableringen af AES i juli 2016 var en del af udflytningen af statslige arbejdspladser med Bedre Balance 1. AES skulle udflyttes fra Østerbro til ATP's centre i Haderslev, Vordingborg og Hillerød. Udflytningen har fundet sted gradvist i perioden medio 2016 - december 2018. Rekruttering og driftsopstart i Haderslev og Vordingborg blev indledt i henholdsvis september og november 2016. Udflytningen har betydet en øget personaleomsætning blandt sagsbehandlere i AES.

GDPR (databeskyttelsesforordningen)

GDPR's ikrafttræden i maj 2018 har ændret AES' it-understøttede mulighed for løbende at holde sagens parter orienteret om, hvilke oplysninger der bliver modtaget i sagen. Fra maj 2018 skal AES foretage en konkret vurdering af, hvilke akter der kan videregives særligt til forsikringsselskabet i sagen, og der er genindført partshøring af sagens parter, inden AES kan træffe afgørelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra AES.

Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at hverken Beskæftigelsesministeriet eller AES har kunnet opgøre eller vurdere omfanget af disse begivenheders betydning for forudsætningerne for at overholde lovens frister. Rigsrevisionen bemærker, at Beskæftigelsesministeriet har været bekendt med disse omstændigheder, da AES blev oprettet, men ikke har afspejlet omstændighederne i lovbemærkningerne.

Målsætninger for overholdelse af de lovfastsatte frister

20. Vi har undersøgt AES' målsætninger for overholdelse af lovens frister. AES har oplyst, at AES arbejder ud fra en trinvis indfasningsplan for overholdelse af lovens frister frem mod 2020. Planen, som fremgår af tabel 2, blev fremsendt til Arbejdstilsynet som led i det almindelige tilsyn i 2017.

Tabel 2

AES' indfasningsplan for overholdelse af de lovfastsatte frister

	3-måneders- frist	6-måneders- frist	1-årsfrist (arbejds- ulykker)	1-årsfrist (erhvervs- sygdomme)	2-årsfrist (erhvervs- sygdomme)
2017	25 %	75 %	80 %	80 %	50 %
2018	30 %	80 %	85 %	85 %	90 %
2019	30 %	85 %	90 %	90 %	90 %
2020	30 %	90 %	90 %	90 %	90 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra AES.

Det fremgår af tabel 2, at AES har en målsætning om at overholde lovens frister i 90 % af sagerne i 2020 med undtagelse af 3-månedersfristen, hvor målsætningen er 30 %.

AES bemærker i den forbindelse, at målsætningerne for overholdelsen af fristerne er fastsat før vedtagelsen af ændringerne til arbejdsskadesikringsloven, som træder i kraft den 1. januar 2020. Dermed afventer AES, at målsætningen vedrørende 3-månedersfristen revideres.

Rigsrevisionen bemærker, at behandling af en arbejdsskadesag inden for lovens frister kun bør fraviges, hvis der er særlige forhold i den konkrete sag, fx en længere udsættelse af sagen på grund af en forestående operation, der betyder, at sagen ikke kan behandles inden for lovens frister.

AES har oplyst, at AES ikke har registreret de sager, hvor særlige forhold berettiger til, at lovens frister ikke overholdes. AES har også oplyst, at AES klart prioriterer sager ud fra i videst muligt omfang at kunne imødekomme lovens frister. Derudover tager AES også hensyn til den samlede sagsportefølje og den tilskadekomnes personlige situation, som indgår i en samlet prioritering.

Opgørelse af gennemsnitlig sagsbehandlingstid

En arbejdsskadesags sagsbehandlingstid indregnes i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, når sagen er afsluttet. Det betyder, at ældre sager trækker den gennemsnitlige sagsbehandlingstid op, når de afsluttes. Hvis der afsluttes mange ældre sager, som det var tilfældet i 2017, vil den gennemsnitlige sagsbehandlingstid således stige.

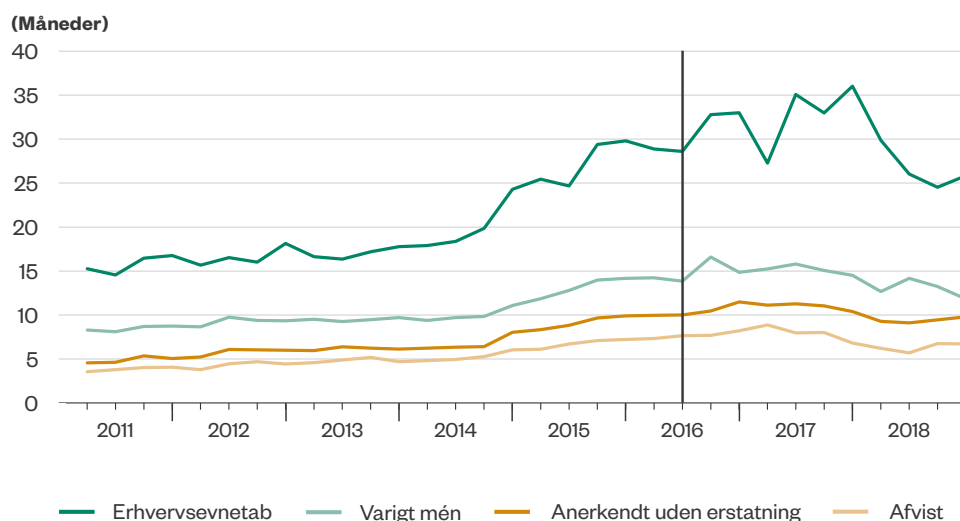
De gennemsnitlige sagsbehandlingstider i perioden 2011-2018

21. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret tilfredsstillende gennemsnitlige sagsbehandlingstider for de forskellige sagstyper. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid giver et mere generelt billede af sagsbehandlingstiderne end andelen af sager, der overholder lovens frister. Det er vigtigt, at sagsbehandlingstiden er tilfredsstillende for alle sagstyper, så der ikke er bestemte typer af sager, der nedprioriteres, fx fordi de er vanskelige at sagsbehandle.

22. Figur 3 viser udviklingen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for arbejdsulykker i perioden 2011-2018.

Figur 3

De gennemsnitlige sagsbehandlingstider for arbejdsulykker opgjort pr. kvartal i perioden 2011-2018 fordelt på sagstyper (førstegangssager)



Note: Den lodrette streg markerer myndighedsoverdragelsen til AES.

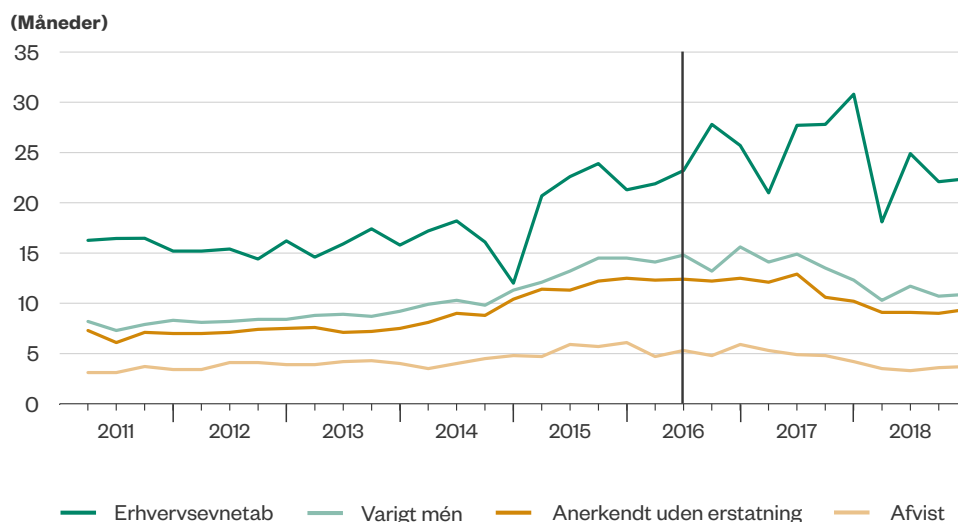
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om sagsbehandlingstider fra AES.

Det fremgår af figur 3, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for arbejdsulykker er stigende i perioden frem mod 2017 for de forskellige sagstyper, og i nogle tilfælde er sagsbehandlingstiden mere end fordoblet over perioden. Derefter sker der et fald. For anerkendte sager med tab af erhvervsevne fremgår det, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider er lavest i 2. kvartal 2011 (14,6 måneder) og derefter stiger til sit højeste i 4. kvartal 2017 (36 måneder). I 2018 falder de gennemsnitlige sagsbehandlingstider igen.

23. Figur 4 viser udviklingen i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for erhvervs sygdomme i perioden 2011-2018.

Figur 4

De gennemsnitlige sagsbehandlingstider for erhvervssygdomme opgjort pr. kvartal i perioden 2011-2018 fordelt på sagstyper (førstegangssager)



Note: Den lodrette streg markerer myndighedsoverdragelsen til AES.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om sagsbehandlingstider fra AES.

Det fremgår af figur 4, at der for erhvervssygdomme i perioden frem mod 2017 sker mere end en fordobling af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for alle typer af sager med undtagelse af afviste sager. For erhvervssygdomme med tab af erhvervsevne topper den gennemsnitlige sagsbehandlingstid med 30,8 måneder i 4. kvartal 2017, hvorefter den i 1. kvartal 2018 er nede på 18,1 måned. Der er store udsving i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, hvilket kan tilskrives, at der er relativt få af disse sager pr. måned. Sagsbehandlingstiden opgøres på baggrund af de sager, der afsluttes. Opgørelser pr. kvartal er derved mere følsomme for prioriteringer i driftsstyringen end opgørelser for hele år.

24. De gennemsnitlige sagsbehandlingstider for arbejdsulykker og erhvervssygdomme har overvejende været stigende frem til slutningen af 2017. For begge sagstyper sker der et fald i løbet af 2018. Stigningen er mest markant for sager om arbejdsulykker. Sagsbehandlingstiderne for disse sager er højest i 2017, hvor ca. 1.100 gamle sager om tab af erhvervsevne blev afsluttet som en del af Indsats ETAB. AES har oplyst, at når sagsbehandlingstiden for netop denne sagstype næsten tredobles frem mod 2017, skyldes det, at der i 2014 og 2015 var en ophobning af sager om tab af erhvervsevne. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ophobningen af sager bl.a. skyldtes øgede krav til sagsbehandlingen som følge af kritik fra Kammeradvokaten i 2014 og en højesteretsdom i 2013, der ændrede personskadebegrebet for arbejdsulykker. Da en sags sagsbehandlingstid først indregnes i opgørelserne, når sagen afsluttes, indregnes de mange ældre sager, som afsluttes i 2017, i opgørelserne for dette år. Af samme grund falder sagsbehandlingstiderne også i løbet af 2018, i takt med at sagsporteføljen i Indsats ETAB afsluttes.

Indsats ETAB

Indsats ETAB blev igangsat i 2017 med det formål at afvikle de ældste 5.000 sager, der var mere end 2 år gamle. Der blev ansat ca. 40 ekstra sagsbehandlere til indsatsen, så det ikke skulle forlænge sagsbehandlingen af øvrige sager.

25. Beskæftigelsesministeriet og AES har oplyst, at de vurderer, at en nedbringelse af sagsbehandlingstiderne kræver en nærmere analyse, men at det umiddelbart vurderes vanskeligt at opnå en mærkbar nedbringelse inden for de nuværende rammer.

Sagsbehandlingstider for andengangssager

26. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret en positiv udvikling i de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for andengangssager. Arbejdsskadesikringsloven fastsætter ikke frister for sagsbehandlingstider for andengangssager, og AES har ikke haft målsætninger for eller forventninger til sagsbehandlingstider for andengangssager før 2018. AES har dog altid opgjort de aktuelle sagsbehandlingstider for andengangssager og oplyst dem til Beskæftigelsesministeriet og på AES' hjemmeside sammen med de øvrige sagsbehandlingstider.

27. Vi vurderer, at andengangssager er vigtige at belyse. For det første lægger vi til grund, at det også for andengangssager er vigtigt med kortere sagsbehandlingstider, da der er tale om sager for borgere, der allerede har været gennem en længere sagsbehandlingsproces, før deres sag bliver taget op på ny. For det andet er det vigtigt, at sagsbehandlingen af førstegangssager ikke sker på bekostning af andengangssager.

I 2018 har AES opstillet en prognose for sagsbehandlingstider for andengangssager for 2019 på 8-10 måneder. AES har oplyst, at AES finder disse sagsbehandlingstider tilfredsstillende ud fra de nuværende rammebetingelser.

28. Vi har opgjort sagsbehandlingstiderne på baggrund af data fra AES. Opgørelsen viser, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for andengangssager tredobles i perioden fra 2014 frem mod slutningen af 2017 for både arbejdsulykker og erhvervssygdomme, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 4. kvartal 2017 er på ca. 19,5 måneder for arbejdsulykker og ca. 14 måneder for erhvervssygdomme. Sagsbehandlingstiderne falder i 2018, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 4. kvartal 2018 er ca. 8 måneder for arbejdsulykker og ca. 6,5 måneder for erhvervssygdomme.

AES har oplyst, at stigningen i sagsbehandlingstiderne frem mod 2017 skyldes, at knap 4.000 sager, dvs. 4 ud af 5 sager, som indgik i Indsats ETAB, var andengangs-sager. Disse sager er overvejende afsluttet i 2017. Endvidere betød den manglende afvikling af sager med tab af erhvervsevne i 2014, at det i høj grad var ældre andengangssager, der blev afsluttet frem mod 2017.

Resultater

Undersøgelsen viser, at AES ikke har overblik over eller registreret, hvilke sager der har været præget af særlige omstændigheder, som berettiger til, at lovens frister ikke overholdes.

Undersøgelsen viser også, at en del af sagerne i perioden 2011-2018 ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med lovens frister. Særligt overholdelsen af 3-månedersfristen for afvisning af arbejdsulykkesager har været lav. I store dele af undersøgelsesperioden har overholdelsen af 3-månedersfristen været under 30 %. I 4. kvartal 2018 var det kun 14,6 % af sagerne, der blev behandlet inden for denne frist. For de 4 andre sagstyper blev 70-95 % af sagerne i 4. kvartal 2018 afsluttet inden for lovens frister.

Undersøgelsen viser endvidere, at AES har udarbejdet en indfasningsplan, hvor AES arbejder hen imod at nå en målsætning om, at 90 % af sagerne skal overholde lovens frister i 2020. 90 %-målsætningen gælder for alle sagstyper med undtagelse af 3-månedersfristen for afvisning af arbejdsulykkesager. For denne sagstype er målsætningen 30 %.

Endelig viser undersøgelsen, at de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for alle sagstyper har været stigende i perioden 2014-2017, hvorefter sagsbehandlingstiden er faldet i 2018. Dette gælder både for førstegangssager og andengangssager.

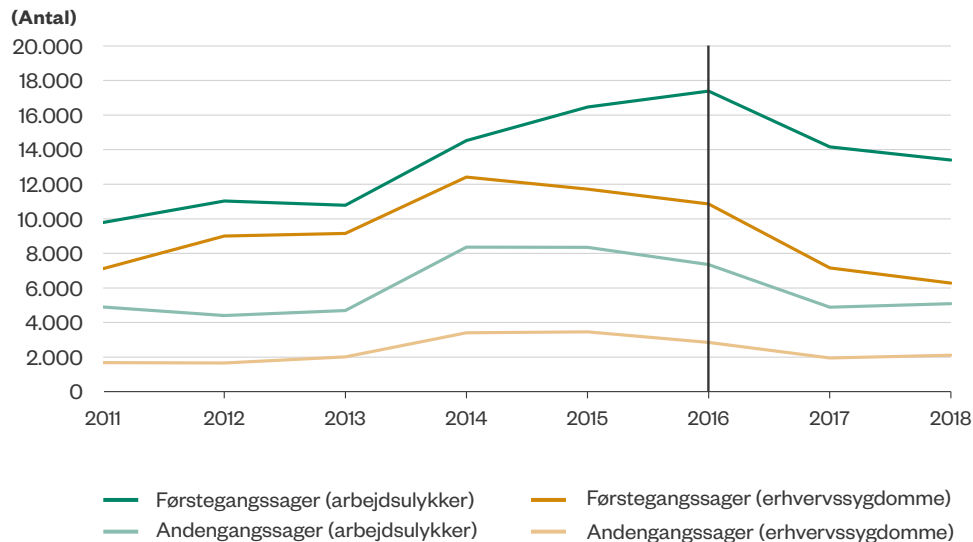
Beskæftigelsesministeriet og AES har oplyst, at de vurderer, at en nedbringelse af sagsbehandlingstiderne kræver en nærmere analyse, men at det umiddelbart vurderes vanskeligt at opnå en mærkbar nedbringelse inden for de nuværende rammer.

2.2. AES' sagsportefølje

29. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsporteføljens størrelse og alder, der skaber et bedre fundament for at afvikle sagerne inden for lovens frister. Vi lægger til grund, at en sagsportefølje med færre sager, og hvor sagerne har en lavere alder, alt andet lige skaber et bedre fundament for at nedbringe sagsbehandlingstiderne, så lovens frister i højere grad kan overholdes.

Sagsporteføljens størrelse

30. Figur 5 viser udviklingen i antallet af verserende førstegangssager og andengangssager siden 2011. Antallet af verserende sager er opgjort som antallet af uafsluttede sager ved udgangen af det pågældende kalenderår.

Figur 5**Udviklingen i verserende sager i perioden 2011-2018**

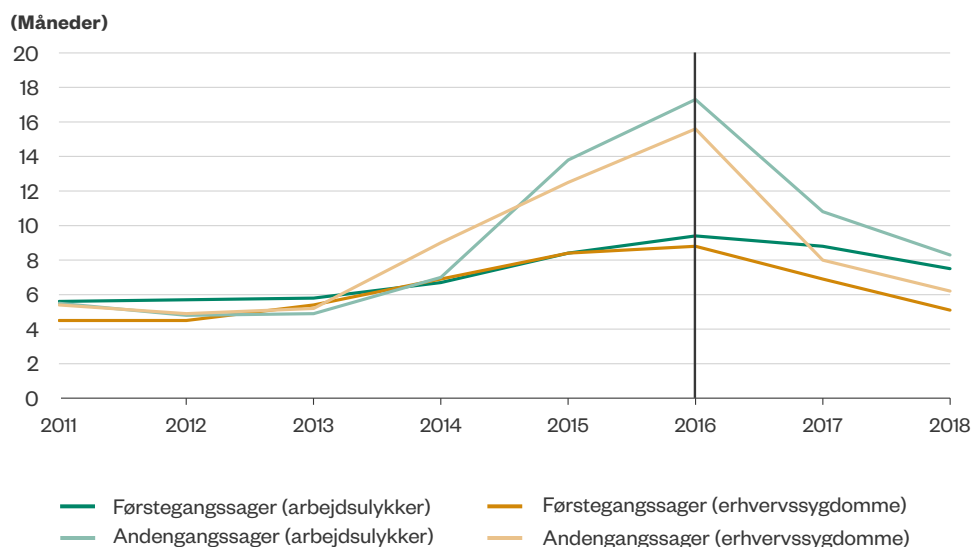
Note: Den lodrette streg markerer myndighedsoverdragelsen til AES. Det har ikke været muligt for AES at opgøre data på et lavere aggregeret niveau end år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om sagsbehandlingstider opgjort på årsbasis af AES.

Det fremgår af figur 5, at sagsporteføljen er steget for alle sagstyper fra 2011 til 2014. Herefter falder antallet af verserende førstegangssager for erhvervssygdomme og andengangssager for både arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Ved myndigheds-overdragelsen til AES i 2016 fortsætter faldet, og antallet af førstegangssager for arbejdsulykker begynder at falde. AES har oplyst, at antallet af verserende sager i sagsporteføljen er faldet, da AES har prioriteret en stabil sagsafvikling, som AES har sikret ved ansættelse af ekstra resurser til sagsbehandling, herunder afvikling af sagspuklen af ældre sager, som var en del af Indsats ETAB.

Sagsporteføljens alder

31. Figur 6 viser udviklingen i sagsporteføljens gennemsnitlige alder for førstegangssager og andengangssager fordelt på arbejdsulykker og erhvervssygdomme i perioden 2011-2018.

Figur 6**Sagsporteføljens gennemsnitlige alder for førstegangssager og andengangssager i perioden 2011-2018**

Note: Den lodrette streg markerer myndighedsoverdragelsen til AES. Det har ikke været muligt for AES at opgøre data på et lavere aggregeret niveau end år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om sagsbehandlingstider opgjort på årsbasis af AES.

Det fremgår af figur 6, at den gennemsnitlige alder for verserende sager i AES' sagsportefølje for førstegangssager og andengangssager stiger markant fra 2014 til 2016. Derefter falder sagsporteføljens alder tilsvarende frem mod udgangen af 2018. For andengangssager stiger sagsporteføljens gennemsnitlige alder til ca. det tredobbelte i perioden fra udgangen af 2013 til udgangen af 2016. Herefter falder sagsporteføljens gennemsnitlige alder væsentligt for arbejdsulykker og erhvervssygdomme frem mod 2018.

AES har oplyst, at sagsporteføljens alder stiger i 2015 og 2016 i kølvandet på den opbremsning af afviklingen af sager med tab af erhvervsevne, der fulgte på grund af øgede krav til sagsbehandlingen efter Kammeradvokatens kritik i 2014 og højesteretsdommen i 2013.

Resultater

Undersøgelsen viser, at antallet af verserende sager steg for alle sagstyper fra 2011 til 2014. Med undtagelse af førstegangssager for arbejdsulykker faldt antallet af verserende sager herefter. Ved myndighedsoverdragelsen til AES i 2016 begyndte antallet af førstegangssager for arbejdsulykker dog også at falde markant, og i løbet af 2017 og 2018 faldt antallet af verserende sager i sagsporteføljen væsentligt.

Undersøgelsen viser også, at sagsporteføljens alder for både førstegangssager og andengangssager steg markant fra 2014 til 2016. Sagsporteføljens alder faldt fra 2017 og frem til slutningen af 2018.

2.3. Dokumenteret viden om liggetid

32. Vi har undersøgt, om AES har dokumenteret viden om, hvor i sagsbehandlingsprocessen sagerne ligger stille, herunder særligt, om sagerne ligger stille på grund af AES' interne sagsbehandling eller på grund af, at sagen afventer information fra eksterne aktører, fx hos en læge. Med dokumenteret viden mener vi systematisk dataunderstøttet viden, der er afleveret i dokumenter.

Dokumenteret viden om liggetid

33. Vi sonder mellem intern og ekstern liggetid. *Intern liggetid* er, når en sag ligger stille på grund af interne forhold. Det kan fx være, hvis en sag venter på, at AES sender et brev om indhentning af oplysninger til en speciallæge, eller venter på, at AES skriver en afgørelse til den tilskadekomne. *Ekstern liggetid* er, når en sag ligger stille i AES på grund af eksterne forhold, fx fordi AES afventer information fra andre eksterne aktører i sagen. Det kan være oplysninger om skadens omstændigheder, afventning af, at skaden stabiliseres, lovmæssige reguleringer (fx høringsfrister), eller at sagen behandles i Ankestyrelsen. Det bør dog nævnes, at en sag ikke nødvendigvis ligger helt stille i den tid, hvor der afventes information fra eksterne aktører. AES kan fx godt udføre visse administrative opgaver (fx ændre fuldmagtshaverforhold, ekspedere regninger osv.), mens sagen er til oplysning andetsteds.

34. Vi har undersøgt den interne og eksterne liggetid for sagerne i AES. AES' it-systemer har ikke en opsætning eller den fornødne information til, at sagernes liggetid datamæssigt kan identificeres.

AES har oplyst, at AES opererer med et forældet sagsbehandlingssystem (SJP), som giver begrænsninger i forhold til, hvad moderne fagsystemer kan tilbyde til understøttelse af analyser og styring. Systemet understøtter således ikke opgørelser af liggetid. AES starter indfasningen af et nyt sagsbehandlingssystem (ANS) i 2020. AES har oplyst, at det – på grund af de nuværende udfordringer med opgørelser af liggetid – er en af målsætningerne med det nye it-system at arbejde hen imod at kunne levere mere præcise målinger af såvel intern som ekstern liggetid.

AES har oplyst, at AES har erfaringsbaseret viden om liggetid, men at der ikke foreligger statistisk underbyggede analyser. AES har bl.a. afholdt en række workshops med erfarne sagsbehandlere, der har givet erfaringsbaseret input til steder i sagsbehandlingsprocessen, som kan effektiviseres.

Vi har undersøgt muligheden for at opgøre liggetid ved hjælp af de dataspor, som automatisk anføres, når en handling udføres i AES' sagsbehandlingssystem. AES har oplyst, at dette ikke er muligt, da disse oplysninger af sikkerhedsmæssige årsager slettes efter 6 måneder. Da en sagsbehandlingsproces for det meste varer længere end 6 måneder, vil disse data således ikke kunne anvendes til en analyse af sagernes liggetid i AES.

Rigsrevisionen kan konstatere, at AES hverken på nuværende tidspunkt har dokumenteret viden om, hvor i sagsbehandlingsprocessen der er liggetid, eller med det nuværende sagsbehandlingssystem vil have mulighed for at få det.

Liggetid på grund af eksterne forhold

35. Vi har forsøgt at opgøre den interne og eksterne liggetid ved hjælp af manuelle gennemgange af AES' sagsregistre. Det har dog ikke været muligt at gennemgå den interne liggetid for denne periode på grund af registrenes opsætning og den lave datakvalitet.

36. Vi har med 2 stikprøver på hver 100 sager opgjort den eksterne liggetid, dvs. hvor lang tid sagen afventer information fra eksterne aktører.

Vi har opgjort den eksterne liggetid på førstegangssager ved at analysere registreringer af indgående og udgående breve – såkaldte akter – i AES' sagsbehandlingssystem. Vi har opgjort tiden, hvor sagen afventer information, på 100 arbejdsulykkesager og 100 erhvervssygdomssager. Sagerne er tilfældigt udvalgt blandt alle afsluttede førstegangssager i 2018. Resultaterne af opgørelserne af den eksterne liggetid er opsummeret i tabel 3.

Tabel 3

Opgørelse af den tid, en sag afventer information om sagen fra eksterne aktører, for afsluttede sager i 2018

	Samlet stikprøve	Gennemsnitlig ekstern liggetid i måneder	Procentvis ekstern liggetid pr. sag
Arbejdsulykkesager	100	6,2	59,8 %
Erhvervssygdomssager	100	3,6	66,7 %

Note: Opgørelserne af den eksterne liggetid er forbundet med en statistisk usikkerhed, da opgørelserne er baseret på 2 stikprøver på hver 100 sager. Således er den statistiske usikkerhed af beregningerne af den procentvise eksterne liggetid på 3-4 %, hvis den beregnes ud fra et sikkerhedsniveau på 95 %. Det betyder, at vi med 95 % sikkerhed kan regne med, at den procentvise eksterne liggetid for alle afsluttede førstegangssager i 2018 afviger med mindre end 3-4 % fra tallene i tabel 3. For opgørelserne af den gennemsnitlige liggetid i måneder er den statistiske usikkerhed på mellem 0,8 og 0,9 måneder. En nærmere uddybning af den statistiske usikkerheden og usikkerhed vedrørende den manuelle fremgangsmåde fremgår af bilag 1.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra AES.

Det fremgår af tabel 3, at den gennemsnitlige procentvise tid, hvor en erhvervssygdomssag afventer information fra eksterne aktører, er 66,7 % af den samlede sagsbehandlingstid, dvs. at AES' sagsbehandling af erhvervssygdomssager ligger stille på grund af eksterne forhold i ca. 67 % af sagsbehandlingstiden for en gennemsnitlig sag. Dette svarer til, at en erhvervssygdomssag i gennemsnit afventer information i 3,6 måneder. Af tabellen fremgår det, at den gennemsnitlige procentvise tid, hvor en arbejdsulykkesag afventer information fra eksterne aktører, er 60 % af sagsbehandlingstiden, hvilket svarer til en gennemsnitlig ventetid på 6,2 måneder pr. sag. Rigsrevisionen bemærker, at der knytter sig en mindre statistisk usikkerhed til opgørelserne.

AES har oplyst om en række forhold, der skaber ekstern liggetid i sagsbehandlingsprocessen og dermed længere sagsbehandlingstider, jf. boks 3. Disse årsager er knyttet op på overholdelse af almindelige forvaltningsretlige retsgarantier. Rigsrevisionen bemærker, at flere af årsagerne ofte finder sted samtidig og kan være svære at adskille fra hinanden.

Boks 3**Årsager til ekstern liggetid i sagsbehandlingsprocessen ifølge AES**

- AES skal indhente oplysninger om sagens omstændigheder fra praktiserende læge, speciallæge, kommunen, arbejdsgiver mv.
- AES skal afvente svarfrister, fx når AES opretter en anmeldelse, og den tilskadekomne skal give samtykke, eller når AES foretager en partshøring inden den endelige afgørelse.
- AES skal, hvis sagen ankes, afvente, at sagen bliver behandlet i Ankestyrelsen. Hvis en delafgørelse af en sag ankes, inden der træffes en samlet afgørelse, tæller sagsbehandlingstiden i Ankestyrelsen med i AES' sagsbehandlingstid.
- AES skal afvente, at den tilskadekomne er helbredsmæssigt afklaret, hvilket afhænger af den enkeltes sygdomssituation og behandlingen i sundhedsvæsenet. At den tilskadekomne er helbredsmæssigt afklaret, indebærer, at der er klarhed om, hvorvidt den påførte arbejdsskade har medført varige mén.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra AES.

37. AES har oplyst, at en væsentlig del af sagsbehandlingen knytter sig til første punkt om at indhente oplysninger om sagens omstændigheder, fx lægefaglige oplysninger, oplysninger fra arbejdsgiver, forsikringsselskab m.m. Denne del af sagsbehandlingen har Rigsrevisionen opgjort på baggrund af de 2 stikprøver. Opgørelserne viser, at næsten halvdelen af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid går med, at AES afventer indhentning af oplysninger om sagens omstændigheder fra eksterne aktører. Hvis sagsbehandlingstiderne skal reduceres væsentligt, afhænger det efter Rigsrevisionens vurdering af, at indhentningen af oplysninger sker hurtigere. AES har oplyst, at det er vanskeligt at styre indhentningen af oplysninger, da AES ikke har nogen muligheder for at sanktionere eksterne aktører, hvis oplysningerne ikke leveres inden for den tidsfrist, som AES har fastsat.

38. Som det fremgår af boks 3, tæller Ankestyrelsens sagsbehandlingstid af en anket arbejdsskadesag med i AES' sagsbehandlingstid, hvis en delafgørelse af en anerkendt sag ankes inden den samlede afgørelse. Af Rigsrevisionens beretning om Ankestyrelsens sagsbehandlingstider og produktivitet fra juni 2019 fremgår det, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid af en anket arbejdsskadesag i 2018 var ca. 7,3 måneder. AES har oplyst, at der i 2018 blev anket 12.988 delafgørelser, hvilket svarer til 16,5 % af alle afgørelser i 2018.

39. Det fremgår videre af boks 3, at en årsag til ekstern liggetid ifølge AES er, at AES er forpligtet til at afvente, om en arbejdsskade er stationær og derved ikke går over af sig selv. Det skyldes ifølge AES, at retspraksis for sagsbehandlingen af arbejdsskadesager i perioden 2011-2018 har ændret sig, og at det har medført ekstra sagsskridt. AES henviser særligt til en højesteretsdom fra 2013 og Ankestyrelsens principafgørelse 33-17 om personskadebegrebet fra 2017 som årsag til de ekstra sagsskridt.

Vi har undersøgt, hvor mange førstegangssager der blev afsluttet i 2018, som havde været udsat med henblik på at afvente, at arbejdsskaden blev stabiliseret. Undersøgelsen viser, at 3.801 ud af 24.396 sager, svarende til 6,4 %, blev udsat af denne grund.

Vi har endvidere undersøgt længden af udsættelsesperioden for 100 tilfældigt udvalgte sager blandt de 3.801 sager, hvor en udsættelse havde indgået i sagsbehandlingsforløbet. Undersøgelsen viser, at en udsættelse i gennemsnit tager 4,2 måneder, hvilket svarer til ca. 33 % af disse sagers gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

40. Boks 4 giver et eksempel på, hvordan sagsbehandlingsprocessen af en borgers arbejdsskadesag kan blive lang, bl.a. fordi sagen løbende afventer information fra eksterne aktører.

Boks 4

Eksempel på ekstern liggetid i en arbejdsskadesag

En borger anmelder sin arbejdsskade den 20. januar 2016 og får en samlet afgørelse den 25. oktober 2018, dvs. efter ca. 2 år og 8 måneder.

Ud af den samlede sagsbehandlingstid går ca. 8 måneder med, at AES afventer svar fra eksterne aktører i forbindelse med sagsoplysningen. Det indebærer bl.a. indhentning af en funktionsattest hos den tilskadekomne, indhentning af journaler og opfølgende oplysninger fra både almen praktiserende læge, speciallæge og hospital og indhentning af oplysninger om lønforhold hos både den tilskadekomne, arbejdsgiver og kommunen.

I sagsbehandlingsprocessen bliver borgerens sag udsat i 4 måneder, hvor der afventes, at arbejdsskaden stabiliseres. Derudover vælger borgeren at anke afgørelsen om anerkendelse, hvilket gør, at sagen behandles i ca. 8 måneder i Ankestyrelsen.

Ud over de 20 måneder, hvor sagsbehandlingsprocessen afventer information fra eksterne aktører, er der 12 måneders resterende sagsbehandlingstid i AES.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra AES.

Resultater

Undersøgelsen viser, at AES ikke har dokumenteret viden om, hvor i sagsbehandlingsprocessen sagerne ligger stille. AES har oplyst, at AES har erfaringsbaseret viden om liggetid, men at den ikke er statistisk underbygget. Undersøgelsen viser også, at det ikke er muligt at opgøre liggetiden i AES' nuværende sagsbehandlingssystem.

Undersøgelsen viser videre, at AES ikke datamæssigt har viden, der understøtter, hvor i sagsbehandlingsprocessen sagerne ligger stille på grund af eksterne forhold. AES har dog oplyst en række årsager til ekstern liggetid i sagsbehandlingen. Rigsrevisionens analyse viser, at en erhvervssygdomssag i gennemsnit afventer information fra eksterne aktører i sagen i 66,7 % af sagsbehandlingstiden, svarende til en gennemsnitlig ventetid på 3,6 måneder. Analysen viser også, at en arbejdsulykkesag i gennemsnit afventer information fra eksterne aktører i 59,8 % af sagsbehandlingstiden, hvilket svarer til en gennemsnitlig ventetid på 6,2 måneder.

Rigsrevisionen vurderer, at væsentligt kortere sagsbehandlingstider af arbejdsskadesager er betinget af, at AES hurtigere modtager den information fra eksterne aktører, som er nødvendig for at vurdere og træffe afgørelse i sagerne.

2.4. Beskæftigelsesministeriets opfølgning på AES' sagsbehandlingstider

41. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet løbende har fulgt op på sagsbehandlingstiderne i AES i forbindelse med tilsynet. Vi har derfor undersøgt Beskæftigelsesministeriets lovfastsatte tilsyn med AES' bestyrelse, jf. lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Vi lægger til grund, at når Folketinget har vedtaget lovbundne frister for sagsbehandlingstider, bør det indgå i tilsynet, om AES' bestyrelse sikrer overholdelse af disse frister.

42. Oprettelsen af AES som selvejende institution i 2016 betød, at Beskæftigelsesministeriet ikke længere havde et myndighedsansvar i forhold til sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Ministeriet fik i stedet et lovbestemt tilsyn, som er skrevet ind i loven om AES. Af loven fremgår det, at beskæftigelsesministeren skal føre tilsyn med, at AES' bestyrelse lever op til sit ansvar for at sikre, at AES administreres i overensstemmelse med lovgivningen.

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at beskæftigelsesministeren som led i sit tilsyn ikke vil kunne give bestyrelsen bindende instrukser generelt eller i enkelte sager, men som ressortansvarlig vil kunne tilkendegive sin holdning over for bestyrelsen i form af retligt uforbindende udtalelser eller henstillinger. Beskæftigelsesministeren vil herudover kunne fremsætte forslag til ændringer i lovgivningen.

Beskæftigelsesministeriets opfølgning på sagsbehandlingstiderne

43. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet siden 2016 løbende har fulgt op på udviklingen i sagsbehandlingstiderne i AES. Ministeriet afrapporterer om udviklingen i sagsbehandlingstiderne i sit tilsynsbrev til AES' bestyrelse. Udviklingen i sagsbehandlingstiderne indgår som et væsentligt element i de kvartalsrapporter, som AES løbende afrapporterer til ministeriet, ligesom sagsbehandlingstider er et tilbagevendende punkt på dagsordenen på flere møder mellem AES og Beskæftigelsesministeriet. Møderne er både faste kvartalsmøder mellem AES og ministeriet og ad hoc-møder mellem ministeren og direktøren i AES.

44. Beskæftigelsesministeriet har på forskellig vis reageret på AES' oplysninger om sagsbehandlingstider. Ministeriet har bl.a. henstillet til, at AES' bestyrelse opstiller målsætninger for sagsbehandlingstider for alle sagstyper. Herudover har ministeriet reageret på en stigning i sagsbehandlingstiden for sager med erhvervsevnetab. Ministeriet har desuden taget initiativ til en lovændring, der skal gøre det hurtigere at anerkende en skade som arbejdsrelateret. Endelig har ministeriet ad 2 omgange fulgt en indstilling fra AES' bestyrelse om at hæve taksterne og give et større økonomisk råderum til sagsbehandling. Ministeriets reaktioner er uddybet i boks 5.

Boks 5**Beskæftigelsesministeriets reaktioner på oplysninger om sagsbehandlingstider****Henstiller bestyrelsen om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstider**

Ved gennemgang af administrationsaftalen mellem ATP og AES pr. 1. juli 2016 (som sætter de overordnede rammer for administrationen af AES) anmoder ministeriet AES om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstider, som AES vurderer som værende realistiske at nå. Derudover anmoder ministeriet i et tilsynsbrev af 27. februar 2017 AES om, at AES skal opstille målsætninger for sagsbehandlingstider for alle sagstyper.

Ministeriet henviser i brevet til, at AES har oplyst Folketingets Ombudsmand, at målsætningen for alle nye sager på kort sigt er 21 måneder, mens målsætningen på langt sigt er 16 måneder. Ministeriet efterspørger desuden, at AES' bestyrelse også fastsætter mål for afviklingen af sager, der ikke går under betegnelsen "nye sager", dvs. såkaldte anden-gangssager.

Udtrykker utilfredshed med lange sagsbehandlingstider

Ministeriet tilkendegiver i sit tilsynsbrev vedrørende AES' årsberetning for 2017 (pr. oktober 2018) sin utilfredshed med, at AES har nedjusteret forventningerne til den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for nye sager om erhvervsevnetab fra 20-22 måneder til 26-28 måneder i 2018. Dette er samtidig en reaktion på, at AES i årsberetningen har oplyst ministeriet om, at sagsbehandlingstiden for nye sager om tab af erhvervsevne i 2017 er steget til 32 måneder.

Tager initiativ til lovændring

Ministeriet har taget initiativ til at ændre lovgivningen for at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Lovændringen lægger bl.a. op til, at ulykker, der er sket på arbejdet, i højere grad kan anerkendes som arbejdsskader. Derudover foreslås det, at AES træffer selvstændig afgørelse om anerkendelse af arbejdsskader, hvilket ifølge ministeriet vil medføre, at afgørelser om anerkendelsesspørgsmålet vil kunne træffes hurtigere end i dag. Lovforslaget blev vedtaget den 30. april 2019.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra AES.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet løbende har fulgt sagsbehandlingstiderne i AES.

Beskæftigelsesministeriet har løbende reageret på oplysninger om sagsbehandlingstider, dels ved henstilling om at opstille målsætninger for sagsbehandlingstider for alle sager, dels i forbindelse med at AES' bestyrelse ændrede målsætningen for sager med erhvervsevnetab fra 20-22 måneder til 26-28 måneder. Ministeriet har endvidere taget initiativ til en lovændring, der skal gøre det hurtigere at anerkende en skade som arbejdsrelateret.

3. Produktivitet i sagsbehandlingen



Delkonklusion

Undersøgelsen viser, at AES ikke har sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, men at den derimod har været faldende i undersøgelsesperioden. Således er udgifterne til at afslutte en gennemsnitssag i undersøgelsesperioden steget fra det laveste niveau i 2013 på ca. 1.400 kr. til ca. 2.700 kr. i 2018. Produktiviteten var lavest i 2017, hvor en gennemsnitssag kostede ca. 2.800 kr. at afslutte.

Rigsrevisionen konstaterer, at produktiviteten har været særligt lav i 2016, 2017 og 2018, hvor AES har haft ansvaret for sagsbehandlingen. AES har oplyst, at begivenheder som højesteretsdommen i 2013, Kammeradvokatens undersøgelse i 2014, der påviste fejl i sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, og udflytningen i 2016 og frem har en klar sammenhæng til den lavere produktivitet. AES har oplyst, at særligt den høje personaleomsætning og det store kompetencetab som følge af udflytningen af sagsbehandlingen til Haderslev, Vordingborg og Hillerød er årsagen til den lave produktivitet. Undersøgelsen bekræfter, at der har været en øget personaleomsætning, og at personaleomsætningen i kvartalerne efter myndighedsoverdragelsen var på over 30 %. Personaleomsætningen var ligeledes høj i 2018, hvor den ved udgangen af året lå på over 25 %, hvilket er væsentligt højere end den gennemsnitlige personaleomsætning i staten på 13 % i 2018. AES har oplyst, at AES hen over udflytningsperioden har prioriteret hensynet til kvalitet på bekostning af høj produktivitet. Rigsrevisionen bemærker, at Beskæftigelsesministeriet kendte til disse omstændigheder ved oprettelsen af AES. Det fremgår af lov-bemærkningerne og af beskæftigelsesministerens fremsættelse af lovforslaget, at hensigten med at oprette AES og lade AES modtage teknisk og administrativ bistand fra ATP var at udnytte ATP's mange års erfaring med administration i stor skala, og at ATP formår at håndtere sagsbehandlingen sikkert og effektivt.

Undersøgelsen viser også, at den faldende produktivitet skyldes en stigning i de samlede lønudgifter til sagsbehandling og ikke faldende produktion. Der har siden 2013 været en stigning i de samlede lønudgifter, mens antallet af afsluttede gennemsnitssager er forblevet mere konstant over hele perioden. Således er de samlede årlige lønudgifter til sagsbehandling og sagsbehandlingsunderstøttende funktioner steget fra ca. 74 mio. kr. i 2014 til ca. 126 mio. kr. i 2018. De årlige lønudgifter er højest i 2017 på 165 mio. kr., hvor AES bl.a. ansætter midlertidige sagsbehandlere til at afvikle sager under Indsats ETAB. De højere lønudgifter skyldes således primært, at der i perioden anvendes et stigende antal årsværk til at afslutte samme antal sager uafhængigt af sagstypen, og ikke, at lønniveauet er steget.

Endelig viser undersøgelsen, at AES løbende har opgjort produktiviteten pr. årsværk for sine sagsbehandlere, men at opgørelserne ikke er sammenlignelige over tid, da AES har skiftet opgørelsesmetode og ikke tager højde for, hvilken sagstype der afsluttes. AES har oplyst, at AES' produktivetsopgørelser kun kan bruges til intern driftsstyring, herunder bl.a. med henblik på vurdering af udviklingen i sagsindtægter.

45. Dette kapitel handler om, hvorvidt AES har sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager.

3.1. Udviklingen i produktivitet

46. Vi har undersøgt, om AES løbende har fulgt produktiviteten af sin sagsbehandling. Vi har også undersøgt, om AES har haft en positiv udvikling i antallet af afgørelser i forhold til den løn, som AES afholder til sagsbehandling. Endelig har vi undersøgt, hvilke væsentlige forhold der kan forklare udviklingen i produktiviteten.

47. Vi definerer produktivitet som forholdet mellem AES' resurseanvendelse til sagsbehandlingen (input) og AES' produktion (output), dvs. antallet af afgjorte arbejdsskadesager. Vi lægger til grund, at en højere produktivitet ikke må ske på bekostning af kvaliteten. I undersøgelsen forholder vi os dog kun til udviklingen i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, da der ikke har været et datagrundlag for at undersøge kvaliteten af sagsbehandlingen.

Vi lægger også til grund, at en høj produktivitet i form af sagsbehandling af flere sager med de givne resurser er et væsentligt element i forhold til at sikre kortere sagsbehandlingstider og derved overholdelse af de lovfastsatte frister. Vi bemærker dog, at kortere sagsbehandlingstider også kan opnås på trods af en lavere produktivitet, hvis den lavere produktivitet skyldes en stigning i tilførslen af resurser til sagsbehandlingen. En højere produktivitet som følge af en stigning i antallet af afgørelser for samme resurser vil derimod altid medføre kortere sagsbehandlingstider.

AES' opgørelser af produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager

48. Vi har undersøgt, om AES løbende har foretaget opgørelser af produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. AES' bestyrelse har ikke sat direkte mål for produktiviteten, og produktivitet fremgår derfor ikke som et mål i AES' strategi fra 2017 og frem. Dog fremgår det af strategien, at lav produktivitet er en af AES' aktuelle udfordringer, som danner baggrund for de strategiske mål.

Undersøgelsen viser, at AES løbende har foretaget opgørelser af produktiviteten siden AES' etablering i 2016. AES' bestyrelse orienteres om produktiviteten i kvartalsrapporter om administrative forhold.

AES opgør i rapporterne produktivitet som det gennemsnitlige antal afsluttede sager pr. måned pr. sagsbehandlende årsværk. AES har oplyst, at AES i 2017 ændrede opgørelsesmetoden i forhold til, hvordan oplæring medregnes, hvorfor det ikke er muligt at foretage en sammenligning af produktivitetsopgørelserne i tidsserier. AES' bestyrelse har derfor ikke haft mulighed for at vurdere AES' produktivitet i forhold til tidligere års produktivitet, herunder den periode, hvor sagsbehandlingen lå hos Arbejdsskadestyrelsen. Endvidere tager opgørelserne ikke højde for, at der er stor forskel på, hvor lang tid det tager at afslutte forskellige sagstyper.

49. AES har endvidere oplyst, at opgørelserne af produktivitet kun kan bruges til intern driftsstyring, herunder bl.a. vurdering af udviklingen i sagsindtægter. Produktivitetsopgørelserne kan således ikke bruges i en ekstern sammenhæng, da de ikke giver et indblik i, om AES har en sund sagsafvikling og formår at etablere en sikker og stabil drift. Rigsrevisionen finder, at viden om produktivitet sammen med sagsbehandlingstider og viden om sagsporteføljens alder og størrelse er vigtige elementer i styringen af AES.

Opgørelse af udviklingen i lønkroner pr. afsluttet sag

50. Vi har undersøgt, om AES har sikret en tilfredsstillende udvikling i niveauet af lønkroner pr. afsluttet sag siden overtagelsen af myndighedsansvaret fra Arbejdsskadestyrelsen.

51. Vi definerer *input* som de lønudgifter, der afholdes til at behandle arbejdsskadesager. Vi beregner lønudgifter frem for fx årsværk, da vi vurderer, at lønudgifter er den mest præcise indikator for de reelle omkostninger ved at behandle arbejdsskadesager.

Vi definerer *output* som antallet af afsluttede sager. AES' kerneydelse er sagsbehandling af arbejdsskadesager, og det er først, når en sag er afsluttet, at sagsbehandlingen har en værdi for borgeren.

52. Vi har undersøgt AES' produktivitet ved at sammenligne det årlige antal lønkroner pr. afsluttet sag i perioden 2011-2018. For at kunne sammenligne det årlige antal lønkroner pr. afsluttet sag i hele perioden, dvs. på tværs af Arbejdsskade Styrelsen og AES, har vi foretaget en tilskæring af løndata og vægtning af data om afsluttede sager, så de tilnærmelsesvist er sammenlignelige over tid, hvilket er uddybet i boks 6.

Boks 6

Datas sammenlignelighed

Rigsrevisionen har anvendt data om løn og personale fra AES og Arbejdsskadestyrelsen i perioden 2011-2018 med henblik på at opgøre input til produktivitsberegningerne. Vi har ved hjælp af krydsreferencer mellem løndata og tidsregistreringsdata tilskåret løndata fra Arbejdsskadestyrelsen og AES, så opgørelserne af lønudgifter afgrænses til at omfatte lønudgifter til *sagsbehandling af arbejdsskadesager og sagsbehandlingsunderstøttende funktioner* og derved er tilnærmelsesvist sammenlignelige over tid.

Denne metode afhænger af en ensartethed i tidsregistreringer, hvorfor tilskæringen er forbundet med en vis usikkerhed. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der er en væsentlig andel af tidsregistreringskontiene, hvor det kan være vanskeligt at skønne, om det er en arbejdsskaderelateret opgave eller en ikke-arbejdsskaderelateret opgave. Rigsrevisionen bemærker hertil, at da mange af ministeriets konti også optræder i AES' tidsregistreringssystem, er tidsregistreringen tilskåret, så der er ensartethed på tværs af de 2 institutioner. Dvs. at når konti kategoriseres som arbejdsskaderelaterede i opgørelserne for AES, kategoriseres tilsvarende konti som arbejdsskaderelaterede i opgørelserne for Arbejdsskadestyrelsen. Rigsrevisionen bemærker endvidere, at der skal være store systematiske forskelle i, hvad der registreres som arbejdsskaderelaterede og ikke-arbejdsskaderelaterede opgaver på tværs af de 2 institutioner, for at det kan påvirke resultaterne væsentligt.

Da Beskæftigelsesministeriet ikke har kunnet fremskaffe tidsregistreringsdata for perioden 2011-2013, har vi tilskåret lønudgifterne fra denne periode ved hjælp af samme omregningsfaktor, som vi har anvendt til at tilskære lønudgifterne for 2014. Opgørelserne af lønudgifter for perioden 2011-2013 er således præget af større usikkerhed end opgørelserne for perioden 2014-2018.

Rigsrevisionen har opregnet og reguleret lønopgørelserne til 2018-priser baseret på statens løbende procentreguleringer. På denne måde sikrer vi, at lønopgørelserne for alle kvartaler er reguleret, så 1 kr. har samme realværdi i opgørelserne for perioden 2011-2018.

For at opgøre sagerne på en sammenlignelig måde har vi vægtet de afsluttede sager efter, hvor tidskrævende de forskellige sagstyper har været at afslutte i perioden 2011-2018. Vi har lavet en detaljeret sagstypeinddeling, som indeholder 37 forskellige sagstyper. Sagstyper, der i gennemsnit tager længere tid at afslutte, vægtes proportionalt tungere i opgørelserne end sagstyper, der i gennemsnit tager kortere tid at afslutte. Vi omregner således sagerne til "gennemsnitssager" for at tage højde for, at der kan være forskellige sammensætninger af sagstyper i sagsporteføljen hen over undersøgelsesperioden. På denne måde øger vi sammenligneligheden af output over tid.

Eksempel på vægtning

En arbejdsulykkesag (førstegangssag) med tab af erhvervsevne har i gennemsnit taget ca. 23,4 måneder at sagsbehandle i perioden 2011-2018. Det er ca. 3,1 gang så lang tid som den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for alle sager i denne periode (ca. 7,4 måneder), hvorfor afslutningen af denne sagstype tæller som afslutningen af 3,1 gennemsnitssag i produktivitsopgørelsen. Afslutningen af andre sagstyper – fx andegangssager for erhvervssygdomme, hvor mén skal genvurderes – tæller kun for afslutningen af 0,5 gennemsnitssager i produktivitsopgørelserne, fordi denne sagstype i gennemsnit har taget halvt så lang tid at sagsbehandle som en gennemsnitlig arbejdsskadesag i perioden 2011-2018.

Vægtene udligner således kun de indbyrdes variationer i sagsbehandlingstid *mellem* sagstyper, men ikke variationer i sagsbehandlingsprocessen *over tid*. Variationer i sagsbehandlingstid over tid kan derfor dels skyldes ændringer produktivitet, dels andre faktorer som fx ekstra sagsbehandlingsskridt som følge af ændringer i retspraksis. Opgørelserne kan derfor ikke tage højde for eventuelle forbedringer af kvaliteten af sagsbehandlingen.

Beregning af produktivitet i perioden 2011-2018

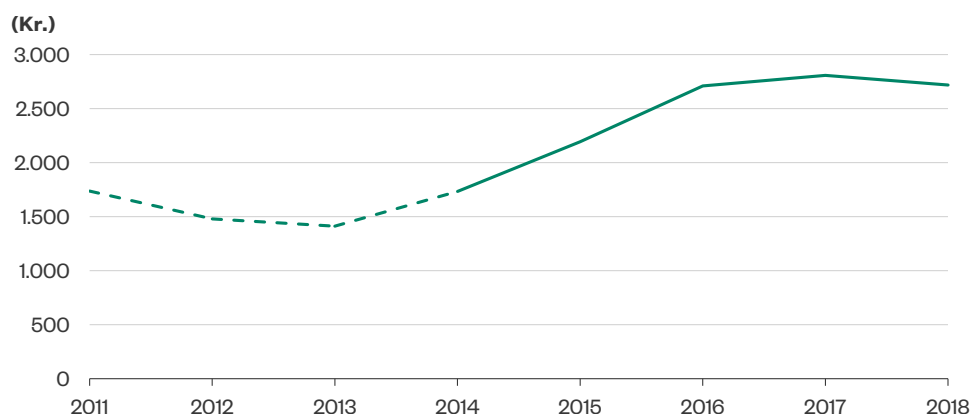
53. Vi har beregnet produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager i perioden 2011-2018. Produktiviteten er opgjort ved at beregne det samlede antal lønkroner pr. afsluttet gennemsnitssag. Beregningerne tager bl.a. højde for:

- forskelle i, hvor tidskrævende de forskellige sagstyper er
- forskelle i Arbejdsskadestyrelsens og AES' opgaveportefølje i perioden
- forskelle i prisudviklingen af lønkroner i perioden.

54. Figur 7 viser udviklingen i de samlede lønudgifter pr. afsluttet gennemsnitssag på årsbasis i perioden 2011-2018.

Figur 7

Udviklingen i lønudgifter pr. afsluttet gennemsnitssag opgjort pr. år i perioden 2011-2018 (2018-priser)



Note: Årene 2011-2013 er markeret med stiplede linje for at indikere, at der er større usikkerhed om disse resultater.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om løn, tidsregistrering og afsluttede sager fra henholdsvis ISOLA, Beskæftigelsesministeriet og AES.

Det fremgår af figur 7, at udgifterne pr. gennemsnitlig arbejdsskadesag er steget fra 2013 og frem. Det fremgår, at 2013 var det år, hvor lønudgifterne pr. afsluttet gennemsnitssag var mindst (ca. 1.400 kr.), og 2017 var det år, hvor lønudgifterne pr. afsluttet gennemsnitssag var størst (ca. 2.800 kr.). I 2015, som var det sidste hele kalenderår, hvor Arbejdsskadestyrelsen havde ansvaret for sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, kostede en gennemsnitssag ca. 2.200 kr. at afslutte. I 2018 kostede en gennemsnitssag 2.700 kr. at afslutte.

55. AES har oplyst, at AES ikke finder det sagligt udelukkende at fokusere på produktivitet, særligt hen over en udflytningsperiode, da AES' vigtigste hensyn har været at få etableret en sikker og stabil drift med afvikling af sagsbunker og etablering af en sund sagsportefølje.

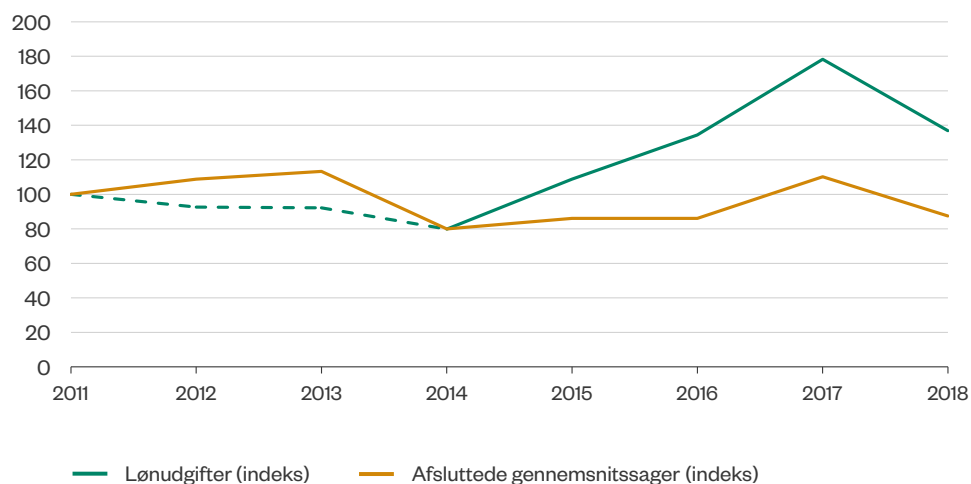
AES har også oplyst, at AES ikke mener, at produktiviteten kun er af afgørende betydning for sagsbehandlingstider og en sund sagsportefølje. Det er derimod afgørende, at der er en afbalanceret afvikling af sager, hvor der sikres en tæt sammenhæng mellem sagens alder og sagsbehandlingstid. Rigsrevisionen er enig i, at produktivitet er ét af flere væsentlige styringsparametre i at sikre, at der tages skyldige økonomiske hensyn. Rigsrevisionen bemærker, at en højere produktivitet automatisk vil betyde kortere sagsbehandlingstider, hvis produktivitetsstigningen er et resultat af en højere produktion med de samme resurser.

Årsager til udviklingen i produktivitet

56. Vi har også undersøgt, hvad der kan være årsager til den faldende produktivitet. Vi har herunder undersøgt, i hvilken grad faldet i produktiviteten i perioden 2011-2018 er drevet af et stigende input (lønudgifter) eller et faldende output (antal afsluttede sager). Det har vi gjort ved at omregne de samlede lønudgifter pr. år og det samlede antal afsluttede gennemsnitssager pr. år til indekstal i perioden 2011-2018, hvor 2011 sættes til indeks 100. På den måde er input og output sammenlignelige. Indekstallene er opsummeret i figur 8.

Figur 8

Udviklingen i samlede lønudgifter og samlet antal afsluttede gennemsnitssager opgjort pr. år i perioden 2011-2018



Note: Årene 2011-2013 er markeret med stiplede linje for at indikere, at der er større usikkerhed om disse resultater. Udviklingen i de samlede lønudgifter er opgjort i 2018-priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om løn, tidsregistrering og afsluttede sager fra henholdsvis ISOLA, Beskæftigelsesministeriet og AES.

Det fremgår af figur 8, at faldet i produktiviteten fra 2013 og frem primært er drevet af, at de samlede lønudgifter stiger. Kurven over afsluttede sager ligger nogenlunde tæt på indeks 100 i hele perioden, hvilket indikerer en relativt stabil produktion af gennemsnitssager. De samlede lønudgifter bliver derimod mere end fordoblet (fra indeks 80 til indeks 178) i perioden 2014-2017. Dette er et udtryk for, at de samlede lønudgifter stiger fra ca. 74 mio. kr. i 2014 til næsten 165 mio. kr. i 2017.

57. Vi har undersøgt, om det er en stigning i antallet af årsværk eller højere lønninger, der har drevet stigningerne i lønudgifter siden 2014. Undersøgelsen viser, at den gennemsnitlige årsløn pr. årsværk har ligget relativt stabilt i hele undersøgelsesperioden. På dette grundlag udleder vi, at stigningen i de samlede lønudgifter primært er drevet af, at der i dag er flere årsværk til at afslutte samme antal sager. AES har oplyst, at AES i 2017 på grund af en ophobning af komplicerede sager valgte at ansætte midlertidige sagsbehandlere.

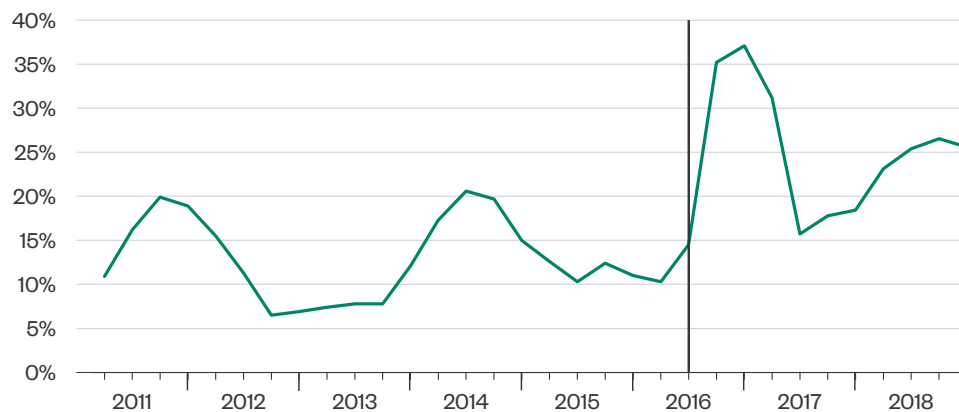
58. AES har oplyst, at der er en række årsager, som medvirker til de stigende lønudgifter pr. afsluttet sag. Disse er:

- høj personaleomsætning
- etableringen af Indsats ETAB
- et forældet it-system
- ændringer i praksis som følge af ændringer i lovgivning og retspraksis.

Høj personaleomsætning

59. AES har oplyst, at udflytningen har medvirket til en høj personaleomsætning og dermed et kompetencetab, særligt i forbindelse med behandling af sager om erhvervsevnetab, hvilket er hovedårsagen til den faldende produktivitet i AES. Den høje personaleomsætning har givet et afledt behov for mange ansættelsesrunder og en oplæringsindsats af nye medarbejdere, hvorfor AES har haft dobbeltbemanning på sagerne i en længere periode. AES har oplyst, at prisen pr. behandlet sag vil stige betydeligt de første mange måneder efter ansættelsen af nye medarbejdere, idet nyan satte får løn fra første dag, men skal oplæres og kompetenceudvikles af erfarne medarbejdere i flere måneder efter ansættelsen.

60. Figur 9 viser personaleomsætningen opgjort som rullende år pr. kvartal, dvs. hvor stor en del af medarbejderstaben der i et givent kvartal har forladt arbejdspladsen i året op til kvartalet. Vi har anvendt den tilsvarende opgørelsesmetode som Moderniseringsstyrelsens lønstatistik ISOLA. Dog adskiller opgørelsesmetoden fra 3. kvartal 2015 og frem sig en smule fra den foregående periode, hvilket kan resultere i marginale afvigelser.

Figur 9**Personaleomsætning opgjort som rullende år pr. kvartal i perioden 2011-2018**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data om personale fra ISOLA, Beskæftigelsesministeriet og AES.

Det fremgår af figur 9, at der har været store udsving i personaleomsætningen i perioden 2011-2018. Således er personaleomsætningen i 3. kvartal 2011 og 2. kvartal 2014 på ca. 20 %. Personaleomsætningen når sit højeste niveau på ca. 37 % i 4. kvartal 2016 og ligger generelt over 30 % i kvartalerne efter myndighedsoverdragelsen fra Arbejdsskadestyrelsen til AES. Personaleomsætningen er ligeledes relativt høj i 2018, hvor den ligger på over 25 % i de 3 sidste kvartaler i 2018, hvilket er væsentligt højere end den gennemsnitlige personaleomsætning i staten på 13 % i 2018.

61. AES har oplyst, at den høje personaleomsætning i 2011 og 2014 skyldes 2 fyringsrunder i Arbejdsskadestyrelsen. Den høje personaleomsætning i 2018 skyldes, at AES' afdeling på Østerbro blev flyttet til Vordingborg, Haderslev og Hillerød ved udgangen af 2018. AES har oplyst, at AES i perioden 2. halvår 2016 - december 2018 forestod udflytningen til nye lokaler i Haderslev og Vordingborg, mens AES ved udgangen af 2018 endeligt nedlukkede den oprindelige lokation i København. Den høje personaleomsætning skal ses i lyset heraf. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at staten har ydet et tilskud til udflytningen for at understøtte en stabil drift i udflytningsperioden.

Etableringen af Indsats ETAB

62. AES har oplyst, at etableringen af Indsats ETAB har betydet en lavere produktivitet. Indsats ETAB består i, at AES via en takstforhøjelse i 2017 fik en ekstra økonomisk pulje til at afvikle de ældste sager. Indsats ETAB har til gengæld sikret gode rammer for etablering af den sunde sagsportefølje.

63. Vores opgørelser viser imidlertid, at AES' produktivitet falder yderligere i 2017, hvis Indsats ETAB modregnes. Således koster det ca. 2.800 kr. at afslutte en gennemsnitssag i 2017, når Indsats ETAB inkluderes i opgørelserne, men ca. 3.300 kr., når Indsats ETAB modregnes i opgørelserne. Indsatsen har dermed haft en højere produktivitet end AES' normale produktion. Dette kan derfor ikke forklare AES' fald i produktiviteten.

Vi bemærker dog, at AES har oplyst, at skillelinjen mellem, hvilke sager der indgår i Indsats ETAB, og hvilke sager der indgår i den normale produktion, ikke altid er entydig, så vores modregning af Indsats ETAB er forbundet med en mindre usikkerhed.

Et forældet it-system

64. AES har oplyst, at det har betydning for produktiviteten, at sagsbehandlingen udføres i et forældet it-system, der med jævne mellemrum giver driftsforstyrrelser og behov for flere manuelle og tidskrævende procedurer. AES fremhæver desuden, at det er resursekrævende både at vedligeholde det nuværende it-system og udvikle et nyt sagsbehandlingssystem. Siden oprettelsen af AES, hvor AES overtog det nuværende it-system fra Arbejdsskadestyrelsen, har flere komponenter i systemarkitekturen løbende nået enden af deres levetid, og de serviceres således ikke længere af leverandørerne. Da it-systemet hele tiden bliver ældre, har AES været nødsaget til at indgå særftaler med leverandørerne for at forlænge levetiden på disse komponenter, indtil det nye sagsbehandlingssystem er færdigudviklet.

Ændringer i praksis som følge af ændringer i lovgivning og retspraksis

65. AES har oplyst, at retspraksis for sagsbehandlingen af arbejdsskadesager i perioden 2011-2018 har ændret sig. AES fremhæver, at det har medført ekstra sagsskridt, som har haft en negativ indvirkning på produktiviteten. AES henviser særligt til højesteretsdommen fra 2013, som betyder, at AES er forpligtet til at afvente, om en arbejdsskade er stationær og derved ikke går over af sig selv, samt til Kammeradvokatens undersøgelse fra 2014, som medførte yderligere krav til sagsoplysningen.

Rigsrevisionen anerkender, at ændringer i retspraksis kan have en negativ indvirkning på sagsbehandlingstiderne og produktiviteten, men det har ikke været muligt for hverken AES eller Rigsrevisionen at vurdere det samlede omfang af den ændrede retspraksis. AES har oplyst, at AES finder det bemærkelsesværdigt, at produktiviteten falder i samme periode, dvs. 2013-2018, som højesteretsdommen, Kammeradvokatens undersøgelse og den efterfølgende udflytning.

66. Vi har også undersøgt, om der er sket en udvikling i behovet for sagsoplysning i undersøgelsesperioden. Vi har bedt AES om at opgøre det gennemsnitlige antal af akter, dvs. indgående og udgående breve til eksterne aktører, pr. sag for perioden 2012-2018. Opgørelsen viser, at antallet af akter pr. sag i gennemsnit er steget med 26 % for arbejdsulykkesager og 13 % for erhvervssygdomssager i perioden 2012-2018. Undersøgelsen tager dog ikke højde for variationer mellem forskellige sagstypers behov for sagsoplysning, hvorfor der knytter sig en vis usikkerhed til opgørelserne. Rigsrevisionen vurderer dog, at dette er en indikation på, at der skal indhentes flere oplysninger hen over undersøgelsesperioden.

Resultater

Undersøgelsen viser, at AES har udarbejdet opgørelser af produktiviteten, men opgørelserne kan ikke sammenlignes over tid, da AES har skiftet opgørelsesmetode. AES har oplyst, at opgørelserne kun kan bruges til intern driftsstyring og ikke kan bruges i en ekstern sammenhæng.

Rigsrevisionens opgørelse viser, at der siden 2013 har været et fald i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager. Således er udgifterne pr. sag steget fra ca. 1.400 kr. pr. afsluttet gennemsnitssag i 2013 til ca. 2.700 kr. i 2018. Analysen viser også, at produktiviteten er faldet, fordi de samlede lønudgifter er steget. De samlede lønudgifter til sagsbehandling er dermed mere end fordoblet i perioden 2014-2017, mens antallet af afsluttede gennemsnitssager forbliver relativt stabilt i perioden 2011-2018. De samlede årlige lønudgifter til sagsbehandling og sagsbehandlingsunderstøttende funktioner er steget fra ca. 74 mio. kr. i 2014 til ca. 126 mio. kr. i 2018, og de årlige lønudgifter er med 165 mio. kr. højest i 2017. Den gennemsnitlige årsløn pr. årsværk har været relativt stabil i hele undersøgelsesperioden. Rigsrevisionens beregninger viser, at stigningen skyldes, at der i dag er flere årsværk til at afslutte samme antal sager.

AES har oplyst, at udflytningen af sagsbehandlingen til Haderslev, Vordingborg og Hillerød og det tab af medarbejdere og kompetencer, der fulgte med, har medført vanskelige betingelser for en høj produktivitet. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at staten har ydet et tilskud for at understøtte en stabil drift i udflytningsperioden. Rigsrevisionens opgørelser af personaleomsætningen bekræfter, at AES har haft en høj personaleomsætning efter udflytningen. Personaleomsætningen var over 30 % i kvartalerne efter myndighedsoverdragelsen og ligeledes høj i de 3 sidste kvartaler af 2018, hvor omsætningen var over 25 %. Rigsrevisionen konstaterer, at personaleomsætningen har været særligt høj i AES' tid. Rigsrevisionen anerkender, at en høj personaleomsætning og et stort kompetencetab kan have påvirket produktiviteten.

Undersøgelsen viser også, at Indsats ETAB ikke kan forklare faldet i produktiviteten i 2017. Når løn og produktion under Indsats ETAB fraregnes produktivitetsopgørelserne i 2017, stiger udgiften pr. gennemsnitssag yderligere.

AES har oplyst, at ændringer i retspraksis også har haft en negativ indvirkning på AES' produktivitetstal. Tal fra AES viser, at antallet af akter pr. sag i gennemsnit er steget med 26 % for arbejdsulykkesager og 13 % for erhvervssygdomssager i perioden 2012-2018. På baggrund heraf vurderer Rigsrevisionen, at der er en indikation på, at der skal indhentes flere oplysninger hen over undersøgelsesperioden.

Rigsrevisionen, den 7. november 2019

Lone Strøm

/Michala Krakauer

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet og AES har sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister, og at udviklingen i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager har været positiv. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Beskæftigelsesministeriet og AES sikret, at arbejdsskadesager bliver behandlet i overensstemmelse med de lovfastsatte tidsfrister?
- Har AES sikret en positiv udvikling i produktiviteten af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager?

I undersøgelsen indgår Beskæftigelsesministeriet, herunder AES. Undersøgelsen omhandler overordnet perioden 2011-2018. Undersøgelsen om Beskæftigelsesministeriets tilsyn med sagsbehandlingstiderne i AES er dog afgrænset til perioden 2. halvår 2016 - december 2018. Rigsrevisionens egne beregninger af ekstern liggetid er afgrænset til data om afsluttede arbejdsskadesager i 2018.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, data om løn og personale fra AES og Statens Lønssystem, tidsregistreringsdata fra Beskæftigelsesministeriet og AES samt data fra AES' sagsbehandlingsregistre, herunder bl.a. 2 stikprøver fra AES' aktregister.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring
- lov om arbejdsskadesikring
- AES' årlige beretninger og kvartalsrapporter til Beskæftigelsesministeriet
- resultatkontrakter for henholdsvis AES og den tidligere Arbejdsskadestyrelse
- materiale fra møder mellem Beskæftigelsesministeriet og AES, herunder kvartalsmøder og ad hoc-møder
- korrespondancer mellem Beskæftigelsesministeriet og AES.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været:

- at få bedre kendskab til AES' arbejdsgange og organisation
- at få overblik over, hvilke informationer der er gået fra AES til AES' bestyrelse og fra AES' bestyrelse til Beskæftigelsesministeriet
- at få kendskab til de lovgivningsmæssige rammer, herunder identificere de lovfastsatte tidsfrister for sagsbehandlingstider
- at få kendskab til, hvordan Beskæftigelsesministeriet og AES i den lovfastsatte tilsynsforpligtelse med AES' bestyrelse har forholdt sig til sagsbehandlingstiderne
- at danne grundlag for at vurdere, om Beskæftigelsesministeriet har etableret et tilfredsstillende tilsyn med sagsbehandlingstiderne i AES.

Møder

I undersøgelsesforløbet har vi holdt en række møder med Beskæftigelsesministeriet og AES, hvor vi har diskuteret forskellige problemstillinger på arbejdsskadeområdet samt undersøgelsens perspektiver og design. Vi har også holdt møder med AES i forbindelse med undersøgelsens forskellige dataudtræk for at kvalificere data bedst muligt. Her blev samtidig gennemgået en delmængde af sagerne fra stikprøven i forhold til ekstern liggetid med henblik på at gøre resultaterne så præcise som muligt. Desuden har vi holdt møder med Beskæftigelsesministeriet og AES om tilskæring af løndata og om, hvilke tidsregistreringskonti der skulle indgå i lønopgørelserne.

Vi har endvidere holdt en række møder med forskellige interesseorganisationer, herunder DA, LO og FOA, som er repræsenteret i AES' bestyrelse, samt Dansk Metal og 3F. Endelig har vi holdt møde med forskere i NFA, som har lavet undersøgelser på arbejdsskadeområdet.

Undersøgelse af sagsbehandlingstider og sagsportefølje

Undersøgelsen af udviklingen i sagsbehandlingstiderne og sagsporteføljen er baseret på udtræk fra AES' sagsregistre, der indeholder historiske data om sagsbehandlingen af arbejdsskadesager, herunder data om sagsbehandlingstider og sagsportefølje.

Vi modtog data med opgørelser af antal afsluttede sager og gennemsnitlige sagsbehandlingstider pr. måned for alle måneder i perioden januar 2011 - december 2018. Opgørelserne er inddelt på 37 forskellige sagstyper, som vi har aggregeret til de forskellige sagstyper, der fremstilles i beretningens kapitel 2. For data om sagsporteføljen har vi modtaget data med opgørelser af antal verserende sager og sagernes alder på årsbasis, da det ikke har været muligt at modtage disse opgjort på måneder.

Stikprøveundersøgelse af AES' eksterne liggetid

Formålet med stikprøveundersøgelsen er at undersøge omfanget af den eksterne liggetid, dvs. den tid, en arbejdsskadesag afventer information fra eksterne aktører.

Udgangspunktet for opgørelsen af ekstern liggetid er data fra AES' sagsbehandlingsregistre. Vi modtog et udtræk fra AES med alle akter fra førstegangssager og andengangssager afsluttet i 2018. Udtrækket, der i alt omfatter ca. 43.000 sager og ca. 1.700.000 akter, indeholder bl.a. oplysninger om dato for udsendelse og modtagelse af breve, blankettype (dvs. hvilken type information der indhentes), modtager/afsender (dvs. hvilken aktør der hentes oplysning fra). På baggrund af udtrækket har vi udtrukket en stikprøve, der indeholder 100 arbejdsulykkesager og 100 erhvervssygdomssager, som er tilfældigt udvalgt blandt alle afsluttede førstegangssager i 2018. Stikprøverne indeholder ikke henlagte sager.

For at opgøre den eksterne liggetid har vi identificeret match mellem udgående og indgående breve mellem AES og eksterne aktører i sagen for på den måde at kunne opgøre, hvor lang tid AES afventer udefrakommende informationer på en sag. Identificeringen af match er foregået ved hjælp af en generisk kode i Excel efterfulgt af en manuel gennemgang. Derudover har vi indregnet såkaldte svarfrister ved udgående breve fra AES, hvor der ikke nødvendigvis skal komme et svar, eller hvor AES aldrig modtager svar, men hvor AES i en periode ikke kan arbejde på sagen. Det kunne fx være i forbindelse med en partshøring. I opgørelsen er der udelukkende regnet i arbejdsdage og taget højde for helligdage. Nedenfor opsummeres de hyppigst forekomne indregnede svarfrister i analysen.

- kvitteringsbreve – 9 arbejdsdage
- løbende orienteringer – 14 arbejdsdage
- rykkere – 10 arbejdsdage
- partshøringer – 14 arbejdsdage.

Udtrækket fra AES' sagsbehandlingsregistre bærer præg af manuelt opdaterede data, hvilket medvirker til en lav datakvalitet. Derfor vil der i mindre omfang være eksterne liggetid, som ikke kan identificeres i AES' registre og derved ikke er indregnet i analyserne. Det bør også nævnes, at en sag ikke nødvendigvis ligger helt stille i den tid, hvor der afventes information fra eksterne aktører. AES kan ikke forberede afgørelser, men kan fx godt udføre visse administrative opgaver (fx ændre fuldmagtshaverforhold, ekspedere regninger osv.), mens sagen er låst på grund af eksterne forhold.

For at sikre en ensartethed og konsistens i den manuelle gennemgang af sagsregistre har gennemgangen været baseret på nogle faste kriterier for opgørelse af den eksterne liggetid. De væsentligste kriterier er gengivet i tabel A.

Tabel A
Kriterier for match mellem af udgående og indgående akter

Anmeldelsesdato	Den dato, AES modtager anmeldelsen fra den tilskadekomne, lægen eller forsikringsselskabet.
Mails og breve	Udgående og indgående mails og breve, som ikke specifikt er kategoriseret som spørgeskema e.l. og dermed ikke tydeligt har et match, er kun dannet som par, hvis sagsbehandleren i AES selv har journaliseret brevene som svar på hinanden.
Administrativt slip	Der er indregnet administrativt slip, hvilket vil sige, at i tilfælde, hvor AES aldrig modtager svar fra den eksterne aktør, men har sendt flere rykkere, er hele perioden, fra akten sendes ud i første omgang, til svarfristen på den sidste rykker er udløbet, indregnet som ekstern liggetid.
Udsættelse af sagen	Perioden for en udsættelse er beregnet fra den dato, AES udsender et udsættelsesbrev, til næste udgående brev (oftest til borgeren i form af en funktionsattest, et spørgeskema e.l.).
Ankestyrelsen	Hvis en delafgørelse (anerkendelse eller mén) i en sag bliver anket, inden der er truffet samlet afgørelse i sagen, indgår sagsbehandlingstiden, fra AES sender sagen til Ankestyrelsen, til Ankestyrelsen har truffet afgørelse, som ekstern liggetid, hvor AES afventer information.
Afgørelsesdato	Den dato, AES træffer samlet afgørelse i en sag, dvs. når erhvervsevnetabet afgøres.

Opgørelserne er baseret på en mindre stikprøve, hvorfor der knytter sig en usikkerhed til stikprøvens størrelse. Tabel B opsummerer de vigtigste estimater i forbindelse med beregning af usikkerhed af analyserne af ekstern liggetid.

Tabel B

Oversigt over usikkerhedsberegninger af analyserne af ekstern liggetid

	Stikprøve	Sikkerheds-niveau	Standard-afvigelse	Statistisk usikkerhed	Ekstern liggetid
Ekstern liggetid på en gennemsnitssag					
Arbejdsulykkesager	100	95 %	16,2 %	3,2 %	59,8 %
Erhvervssygdomsager	100	95 %	19,6 %	3,8 %	66,7 %
Gennemsnitlig ekstern liggetid					
Arbejdsulykkesager	100	95 %	4,4 uger	0,9 uger	6,2 uger
Erhvervssygdomsager	100	95 %	4,5 uger	0,9 uger	3,6 uger

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra AES.

Tabellen viser 3 centrale estimater, der anvendes til at beregne den statistiske usikkerhed for analyserne af ekstern liggetid. Dette er stikprøvens størrelse, sikkerhedsniveauet og standardafvigelsen. Sikkerhedsniveauet angiver den procentvise sikkerhed for den statistiske usikkerhed. Således angiver et sikkerhedsniveau på 95 %, at vi med 95 % sikkerhed kan fastslå, at det reelle tal i hele populationen, dvs. alle de afsluttede sager i 2018, ikke afviger mere end den beregnede statistiske usikkerhed (fx 3,8 % for erhvervssygdomssager). Standardafvigelsen er et udtryk for, hvor tæt resultaterne af de enkelte sager i stikprøven ligger på stikprøvens samlede gennemsnit. Jo lavere standardafvigelse, jo lavere statistisk usikkerhed. Den statistiske usikkerhed beskriver det spænd, vi kan forvente (med 95 % sikkerhed), at den sande værdi ligger inden for. Når fx den statistiske usikkerhed for arbejdsulykkesager er 0,9 uger af et gennemsnit på 6,2 uger, betyder det, at vi kan forvente, at den eksterne liggetid for en gennemsnitlig arbejdsulykkesag med 95 % sikkerhed er mellem 5,3 uger og 7,1 uge.

Det er en forudsætning for beregningen af statistisk usikkerhed, at stikprøven er repræsentativ. Vi har derfor trukket de 2 x 100 sager tilfældigt fra en database med alle afsluttede sager for 2018.

Analyserne er blevet gennemgået og valideret på møder med AES.

Analyse af produktivitet

Vi har gennemført produktivitetsanalysen af sagsbehandlingen af arbejdsskadesager ved at undersøge, om AES har sikret en tilfredsstillende udvikling i niveauet af lønkroner pr. afsluttede sag siden overtagelsen fra Arbejdsskadestyrelsen. Vi undersøger AES' produktivitet ved at sammenligne det årlige antal lønkroner pr. afsluttet gennemsnitssag i perioden 2011-2018.

Vi har anvendt data om løn og personale fra AES og Arbejdsskadestyrelsen i perioden 2011-2018 med henblik på at opgøre lønomkostningerne til sagsbehandling. Vi har tilskåret løndata fra AES og Arbejdsskadestyrelsen, så opgørelserne af lønudgifter afgrænses til at omfatte lønudgifter til *sagsbehandling af arbejdsskadesager og sagsbehandlingsunderstøttende funktioner*.

Tilskæring af løndata

Vi har i samarbejde med AES tilskåret løndata fra AES for perioden 2. halvår 2016 - december 2018, så data falder ind under Rigsrevisionens definition af lønudgifter til sagsbehandling. Tilskæringen er sket ved at lave krydsreferencer mellem løndata og tidsregistreringsdata på en måde, så kun løn til opgaver, der falder inden for Rigsrevisionens definition, inddrages i produktivetsopgørelserne. ATP har desuden lånt medarbejdere fra Beskæftigelsesministeriet, som ikke optræder i AES' lønopgørelse, men som bør indgå i en opgørelse af produktivitet. Løndata om disse medarbejdere har vi selv trukket gennem ISOLA.

Vi har også trukket løndata fra Arbejdsskadestyrelsens tid (dvs. fra 2011 til 1. halvår 2016) gennem ISOLA. Vi har efterfølgende tilskåret lønudgifter for perioden 2014 - juni 2016 ved at lave krydsreferencer mellem tidsregistreringsdata fra Arbejdsskadestyrelsen i samme periode med henblik på at identificere, hvor meget tid medarbejderne har brugt på henholdsvis arbejdsskaderelaterede og ikke-arbejdsskaderelaterede opgaver.

Vi har efterfølgende – for at sikre den bedst mulige sammenlignelighed af lønopgørelserne – sammenstillet alle tidsregistreringskonti i AES og Arbejdsskadestyrelsen med henblik på at lave en finsortering af, hvilke konti der skulle indgå i opgørelserne. Finsorteringen er blevet forelagt både Beskæftigelsesministeriet og AES til kommentering.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der er en væsentlig andel af tidsregistreringskontiene, hvor det kan være vanskeligt at skønne, om det er en arbejdsskaderelateret opgave eller en ikke-arbejdsskaderelateret opgave. Der er derfor en vis usikkerhed tilknyttet tilskæringen af løndata fra 2014 til juni 2016. Rigsrevisionen har dog ingen indikationer på, at der er systematiske forskelle i tidsregistreringen af arbejdsskaderelaterede og ikke-arbejdsskaderelaterede opgaver over tid.

Da Beskæftigelsesministeriet ikke har kunnet fremskaffe tidsregistreringsdata for perioden 2011-2013, har vi opgjort tidsregistrering for denne periode ved hjælp af samme omregningsfaktor som for 2014. Opgørelserne af lønudgifter for perioden 2011-2013 er således præget af større usikkerhed end opgørelserne for perioden 2014-2018.

Vi har opregnet lønopgørelserne til 2018-priser baseret på statens løbende procentreguleringer. Vi har således reguleret lønnen med den løbende procentsats, der er aftalt ved overenskomstforhandlingerne på statens område. På denne måde sikrer vi, at lønopgørelserne for alle kvartaler er reguleret, så 1 kr. har samme realværdi i opgørelserne for hele perioden 2011-2018.

Opgørelser af antal afsluttede sager

Vi har modtaget opgørelser af antallet af afsluttede sager i AES og Arbejdsskadestyrelsen for perioden 2011-2018. For at opgøre sagerne på en sammenlignelig måde har vi vægtet de afsluttede sager efter, hvor tidskrævende de forskellige sagstyper har været at afslutte i perioden 2011-2018. Således vægtes sagstyper, der i gennemsnit tager længere tid at afslutte, proportionalt tungere i opgørelserne, end sagstyper, der i gennemsnit tager kortere tid at afslutte.

Vægtene er udregnet på baggrund af opgørelser af de samlede sagsbehandlingstider for alle sagstyper i perioden 2011-2018. Vi har i den forbindelse identificeret 37 forskellige typer af afsluttede sager, hvis gennemsnitlige sagsbehandlingstid varierer indbyrdes. For at gøre sagerne sammenlignelige på tværs af sagstyper har vi vægtet de afsluttede sager ud fra sagstypernes indbyrdes gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden 2011-2018. Vi omregner således sagerne til "gennemsnitssager", som er en arbejdsskadessags gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden 2011-2018. Hvis en sagstype fx har en dobbelt så lang sagsbehandlingstid i perioden 2011-2018 som den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, tæller denne sagstype som 2 gennemsnitssager i opgørelserne.

Vi vurderer, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden 2011-2018 er den bedste indikator for, hvor tidskrævende de forskellige sagstyper er at afslutte. Vi bemærker dog, at denne vægtningsmetode ikke nødvendigvis er et udtryk for, hvor stort et resursetræk de enkelte sagstyper kræver, men også et udtryk for, hvor meget ventetid en sagstype kræver. Nogle sagstyper kan tage lang tid at sagsbehandle, fordi de kræver flere oplysninger fra eksterne aktører end andre sagstyper. Fx er det kun sager med tab af erhvervsevne, der er afhængige af oplysninger fra kommunen for at blive afsluttet. Hverken Rigsrevisionen, Beskæftigelsesministeriet eller AES har haft en velegnet metode til at opgøre det præcise resursetræk.

Rigsrevisionen bemærker, at vægtene kun udligner de indbyrdes variationer i sagsbehandlingstid mellem sagstyper, men ikke variationer i sagsbehandlingstid over tid. Variationer i sagsbehandlingstid over tid kan derfor dels skyldes ændringer i produktiviteten, dels andre faktorer, fx ekstra sagsbehandlingsskridt som følge af ændringer i retspraksis.

Beregning af personaleomsætning

Vi har opgjort personaleomsætningen ved samme opgørelsesmetode, som anvendes i ISOLA. Personaleomsætningen i et givent kvartal udregnes som den procentvise andel af medarbejderstaben, der har forladt arbejdspladsen i løbet af det seneste år. Statistikken dækker ikke et kalenderår, men i stedet et rullende år, der sammenholder medarbejderstaben i kvartalets midterste måned med medarbejderstaben i samme måned året før.

Vi har trukket opgørelser af personaleomsætningen for perioden 1. kvartal 2011 - 2. kvartal 2016 gennem ISOLA. For at udregne personaleomsætningen i AES ved samme opgørelsesmetode har vi modtaget data om personaleomsætning for de enkelte kvartaler fra AES, der dækker perioden 3. kvartal 2016 - 4. kvartal 2018, og fra Beskæftigelsesministeriet for 4. kvartal i 2015 og de 2 første kvartaler i 2016. Da de fremsendte data er opgjort på kvartaler, har vi opregnet personaleomsætningen pr. rullende år ved hjælp af ISOLAs opgørelsesmetode. Vores opgørelsesmetode adskiller sig dog fra ISOLAs på den måde, at vi for AES summerer det samlede antal afgang, tilgang og uændrede årsværk for kvartalerne, hvor personaleomsætning i ISOLA er opgjort med udgangspunkt i en opregning af den midterste måned i kvartalet.

Beregning af personaleomsætningen i forbindelse med udflytningerne mellem 2. og 3. kvartal 2016 er særligt vanskelig, da mere eller mindre alle Arbejdsskadestyrelsens medarbejdere fratræder, hvorefter nogle ansættes på ny i AES. Vi har håndteret denne udfordring ved at identificere alle medarbejdere i AES' lønopgørelser for 3. kvartal 2016, der også optræder i Arbejdsskadestyrelsens lønopgørelser for 2. kvartal 2016. Disse medarbejders årsværk er fratrasket det samlede antal afgåede årsværk fra Arbejdsskadestyrelsen og fratrasket det samlede antal tilgåede årsværk i AES. På denne måde undgår vi, at personaleomsætningen i forbindelse med udflytningerne bliver kunstig høj.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Arbejdsulykke	En fysisk eller psykisk skade, som opstår efter en hændelse eller en påvirkning, der er sket pludseligt eller inden for 5 dage.
Erhvervssygdom	En sygdom, som skyldes arbejdet eller arbejdsforholdene. Sygdommen kan være forårsaget af påvirkninger gennem kortere eller længere tid.
Erhvervssygdomsudvalget	Udvalget vurderer konkrete arbejdsskadesager, hvor en sygdom ikke er omfattet af fortegnelsen over erhvervssygdomme, men hvor der er en sandsynlighed for, at sygdommen skyldes arbejdet.
Liggetid	Når en sag ligger stille i sagsbehandlingsprocessen som følge af interne eller eksterne forhold.
Lægekonsulent	Vejleder AES i lægefaglige spørgsmål og bidrager med særligt lægefagligt kendskab, der kan være en del af behandlingen af sagerne. Lægekonsulenter er erfarne speciallæger, der er ansat i AES ved siden af deres hovedbeskæftigelse.
Mén	Gener, som en arbejdsskade medfører i den tilskadekomnes hverdag.
Produktivitet	Forholdet mellem AES' resurseanvendelse i form af lønudgifter og produktion i form af antal afsluttede sager under hensynet til kvaliteten af produktionen.
Sagsbehandlingstid	Tiden, fra en sag oprettes i AES, til AES træffer en afgørelse om sagen.
Sagsportefølje	Verserende arbejdsskadesager i AES.
Tab af erhvervsevne	Forringelse af den tilskadekomnes muligheder for at tjene penge ved arbejde.
