
Oktober 2018

Erhvervssygdomssager om veteraner med en psykisk lidelse

- En undersøgelse af

Arbejdsmarkedets

Erhvervssikrings praksis



Ankestyrelsen

ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 Statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-362-7

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 SAMMENFATNING	5
Metode	6
Hovedresultater	7
Anbefalinger	12
KAPITEL 2 REGLERNE	17
Arbejdsskadeloven	17
Særloven	19
KAPITEL 3 ER AFGØRELSENE SAMLET SET KORREKTE?	21
Sammenfatning og anbefalinger	21
Undersøgelsens resultater	22
Stadfæstelse efter arbejdsskadeloven med samme eller anden begrundelse	23
Stadfæstelse efter særloven med samme eller anden begrundelse	24
To eksempler på sager, vi ville stadfæste med en anden begrundelse end AES	26
KAPITEL 4 HVAD FEJLER VETERANERNE?	29
Sammenfatning og anbefalinger	29
Generelt om kriterierne for at stille diagnoserne	30
Undersøgelsens resultater	31
KAPITEL 5 OPLYSNINGSGRUNDLAG	34
Sammenfatning og anbefalinger	34
Generelt om oplysningsgrundlaget	35
Undersøgelsens resultater	35
Spørgeskemaer til veteranerne	38
KAPITEL 6 DE FORMELLE REGLER FOR SAGSBEHANDLING	40
Sammenfatning og anbefalinger	40
Begrundelse af afgørelsen	41
Henvisning til retsregler	46
Partshøring af veteranen	47
Klagevejledning	48

Resultatbokse	49
KAPITEL 7 FORSTÅELIGHEDEN I AFGØRELSER OG FØLGEBREVE FRA AES	51
Sammenfatning og anbefalinger	51
Generelt om analysen	54
Formen på afgørelserne	55
Afgørelsernes forside	57
Ansvar og roller skal være tydelige i afgørelserne	59
Følgebreve til spørgeskemaer	62
KAPITEL 8 METODE	68
Undersøgelser om de områder AES varetager	68
Hvordan vi har udvalgt sagerne	68
Analyseskemaer og vurderingsgrundlag	69
Analyse af kommunikationen	70

KAPITEL 1

AES' MYNDIGHEDSROLLE

Alle arbejdsskader skal anmeldes til AES, som, ud fra en række kriterier, træffer afgørelse om, en sygdom kan anerkendes som en arbejdsskade.

Afgørelserne kan ankes til AST.

Sammenfatning

Beskæftigelsesministeriet har bedt Ankestyrelsen (AST) om en praksisundersøgelse om sagsbehandlingen af veteraners arbejdsskadesager i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES) og tidligere Arbejdsskadestyrelsen (ASK).

Baggrunden for undersøgelsen er, at veteraner og veteranorganisationer har kritiseret begrundelserne for afvisning af veteraners psykiske arbejdsskader for at være uklare og/eller ikke korrekte. Det har givet veteranerne en oplevelse af, at praksis i veteransager om posttraumatisk belastningsreaktion (PTSD) ikke følger intentionen i lov om tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion (særloven).

Derudover har veteranorganisationerne fremført, at:

- der er indført en for restriktiv praksis for at veteraner kan få anerkendt PTSD som en arbejdsskade
- sagerne ikke er tilstrækkeligt oplyst, når de bliver afgjort
- mange veteraner oplever, at spørgeskemaer og afgørelser er for svære at forstå.

Formålet med undersøgelsen

Formålet med praksisundersøgelsen er at belyse, om de sager, hvor AES eller ASK har afvist at anerkende en veterans psykiske sygdom som en arbejdsskade, er korrekte og i overensstemmelse med regler og praksis.

Derudover skal undersøgelsen belyse om:

- afgørelserne lever op til de formelle regler for sagsbehandling, herunder krav til afgørelsens form og begrundelse, klagevejledning
- sagerne er tilstrækkelig oplyst
- afgørelserne er skrevet i et klart og forståeligt sprog

AFGRÆNSNING

Undersøgelsen er afgrænset til sager om psykiske lidelser, der er behandlet efter bestemmelserne om erhvervs sygdomme i arbejdsskadesikringsloven (arbejdsskadeloven) og særloven.

Undersøgelsen handler derfor ikke om sager om anerkendelse af psykiske ulykker som arbejdsskader.

Vi bruger betegnelsen AES om myndigheden i denne rapport. Det gør vi af hensyn til formidlingen; også selv om ASK har afgjort nogle af sagerne.

METODE

Resultaterne i rapporten er baseret på gennemgangen af 50 sager, hvor en veteran har fået afslag af AES på at få anerkendt en psykisk sygdom som en arbejdsskade. AES har leveret sagerne til AST. Veteranen har ikke klaget til AST i de 50 sager.

Undersøgelsen omfatter både sager, der er afgjort af AES og af ASK. Det skyldes, at AES ikke har afgjort nok veteransager med afslag på at anerkende veteranens psykiske lidelse som en arbejdsskade, uden at veteranen har klaget. De 50 sager fordeler sig derfor på 20 sager, ASK har afgjort før den 30. juni 2016, og 30 sager, AES har afgjort fra den 1. juli 2016 hvor AES blev oprettet til den 1. oktober 2017.

Undersøgelsen består af en vurdering af de formelle og materielle forhold i sagen. Formelle forhold er for eksempel partshøring og klagevejledning. Materielle forhold er spørgsmål om korrekt brug af regler, eller om myndigheden har taget stilling til alle relevante regler i loven. De materielle forhold sætter rammerne for afgørelsens indhold, og er ikke kun nedskrevet i lov, men er også uskrevne retsgrundsætninger og administrativ praksis på området.

Derudover består undersøgelsen af en kommunikationsfaglig analyse af fem udvalgte afgørelser blandt de 50 sager og følgebrevne til spørgeskemaer, som AES har sendt til veteranerne i forbindelse med sagsbehandlingen.

Resultaterne er et udtryk for, hvordan vi ville indstille sagerne til et ankemøde

I denne undersøgelse vurderer vi sagerne som om, det var sager, hvor vi skulle skrive indstilling til et ankemøde. Vi vurderer, om vi ville indstille sagen til stadfæstelse, ændring eller hjemvisning.

Der er kun tale om en indstilling, så det er ikke sikkert, at sagerne ville få dette resultat på ankemødet. Vi vurderer sagerne ud fra, hvordan regler og praksis er nu.

Den juridiske vurdering og inddragelse af lægekonsulenter

Indstillingen til ankemødet skriver vi ud fra en juridisk vurdering af sagens samlede faktuelle og lægelige oplysninger. Vi vurderer, om betingelserne for at få anerkendt en psykisk lidelse som erhvervssygdom efter arbejdsskadeloven eller sær-

Hjemvisning betyder, at AST sender sagen tilbage til AES, som skal behandle og afgøre sagen igen. Vi hjemviser eksempelvis, hvis der mangler oplysninger, eller der er sket alvorlige sagsbehandlingsfejl.

Ændring/ophævelse betyder, at afgørelsen er forkert, og at AST har ophævet afgørelsen fra AES.

Stadfæstelse betyder, at AST er enig i afgørelsen fra AES.

loven er opfyldt. Vi indhenter en vejledende udtalelse fra en af vores lægekonsulenter i de sager, hvor vi vurderer, der er behov for det. Udtalelsen indgår i den samlede vurdering af sagen.

Du kan læse mere om metode og grundlaget for undersøgelsen sidst i rapporten.

HOVEDRESULTATER

Næsten alle afgørelser ville blive indstillet til stadfæstelse, hvis AST behandlede dem

Generelt er afgørelserne i de 50 sager korrekte og følger regler og praksis. Undersøgelsen viser, at vi ville indstille 48 af de 50 sager til stadfæstelse og hjemvise to af de 50 sager, hvis der var tale om klagesager.

Gennemgangen af de 50 sager viser dermed næsten det samme billede, som vi ser i de sager, vi behandler på området i AST.

I 2016¹ behandlede AST 51 arbejdsskadesager om veteraner, der har fået en psykisk sygdom. Vi stadfæstede 45 af sagerne. Det betyder, at vi var enige i afgørelsen fra AES. Vi hjemviste tre sager og ændrede eller ophævede også tre sager.

Resultaterne i undersøgelsen er faktisk en smule bedre end det billede, der normalt tegner sig i denne type sager.

Vi ville som nævnt indstille til hjemvisning i to sager. I den ene sag ville vi hjemvise, fordi der mangler væsentlige lægelige oplysninger i sagen. I den anden sag vurderer vi, at sagen bør forelægges for Erhvervssygdomsudvalget. Her skønner vi, at udvalget måske vil indstille til anerkendelse med henvisning til, at arbejdets særlige art under veteranens udsendelse med overvejende sandsynlighed kan have medført, at han har udviklet en depression.

Du kan læse mere om Erhvervssygdomsudvalget på side 19 i rapporten

¹ Det har ikke været muligt at foretage en opgørelse af nyere data om veteransager.

TABEL 1.1 ER AFGØRELSEN SAMLET SET I OVERENSSTEMMELSE MED REGLER OG PRAKSIS?

	Antal
Ja, vi ville indstille, at vi stadfæstede afgørelsen på et møde, hvis vi behandlede den som en klage	48
Nej, vi ville indstille, at vi ændrede afgørelsen, hvis det var en klage, vi skulle afgøre på et møde	0
Nej, vi ville indstille, at vi hjemviste afgørelsen, hvis det var en klage, vi skulle afgøre på et møde	2
Nej, vi ville indstille, at vi ophævede afgørelsen, hvis det var en klage, vi skulle afgøre på et møde	0
I alt	50

Kilde: Ankestyrelsen

Nogle sager ville blive stadfæstet med en anden begrundelse

Vi ville begrunde afgørelsen med noget andet end AES i otte af de 50 sager, der er afgjort efter loven om arbejdsskade. Det skyldes i de fleste sager, at vi ikke er enige i den diagnose, som AES har lagt til grund for sagsbehandlingen og afgørelsen og beror således på at vi har en anden lægelig vurdering end AES.

Vi ville også begrunde afgørelserne på en anden måde i 11 af de 49 sager, som AES har afgjort efter særloven. Her er vi heller ikke enige i den diagnose, som AES har lagt til grund.

Der er udfordringer med diagnosen PTSD

I 25 sager har en speciallæge stillet diagnosen PTSD, før AES traf afgørelse i sagen.

Hvis diagnosen PTSD skal stilles, er der krav til:

- Traumets karakter
- Reaktion og symptomer
- Hvornår symptomerne er opstået.

Det er kun i to ud af de 25 sager, at AST's lægekonsulenter vurderer, at kriterierne for at stille diagnosen PTSD som følge af udsendelsen er opfyldt. Det betyder ikke, at diagnosen PTSD ikke kan være til stede af andre grunde.

Uenigheden kan skyldes, at AST's lægekonsulenter har en anden viden om den arbejdsmæssige belastning end den læge, der i sin tid undersøgte veteranen og stillede diagnosen.

Vi er altovervejende enige i resultatet af afgørelserne i sagerne. AES bør dog være mere præcise, når de forklarer, hvorfor de ikke anerkender PTSD som en arbejdsskade, når en

speciallæge har stillet diagnosen PTSD og vurderer, at diagnosen er opstået som følge af veteranens arbejdsmæssige belastninger. I nogle sager begrundes AES, hvordan de forholder sig til den stillede diagnose. I andre sager forholder AES sig ikke til diagnosen men begrundes afgørelsen i forhold til, om diagnosen kan stilles på baggrund af de arbejdsmæssige belastninger. AES skal være tydelige i forhold til, hvilken diagnose, de vurderer, der kan lægges til grund på baggrund af de arbejdsmæssige belastninger. Se mere i kapitlerne om de formelle regler (kapitel 6) og forståeligheden (kapitel 7).

Det er vores vurdering ud fra gennemgangen af de 50 sager, at den speciallæge, der undersøger veteranen og stiller en diagnose, ofte gør det på et ufuldstændigt oplysningsgrundlag. Det er uhensigtsmæssigt for alle – især for veteranen, der risikerer at få stillet diagnosen PTSD, alene på baggrund af aktuelle symptomer, men hvor der mangler den tidsmæssige sammenhæng med en relevant arbejdsmæssig belastning i forrettelsens forstand.

Oplysningsgrundlaget er på plads i de fleste sager

Undersøgelsen viser, at AES har oplyst langt de fleste sager godt nok. Vi vurderer dog, at der mangler oplysninger i to sager. Vi havde indstillet den ene af de to sager til hjemvisning, hvis vi havde behandlet den. Vi havde indstillet den anden sag til stadfæstelse, selvom der manglede oplysninger. AES havde flere gange forsøgt at indhente oplysninger fra veteranen uden at han havde svaret på deres henvendelser.

Få formelle fejl i sagsbehandlingen

AES har i de fleste sager overholdt alle formelle regler. I nogle få sager har der været tale om enkelte mindre fejl, der ikke har betydning for afgørelsen.

Næsten alle afgørelser er godt begrundet

Begrundelserne i afgørelserne er generelt meget udførlige. Vi har dog bemærkninger til begrundelserne i enkelte sager. Der er hovedsagelig tale om små mangler.

I enkelte sager mangler henvisninger til relevante retsregler

I tre af de 50 sager er der ikke henvist til de relevante retsregler. I de sager mangler AES enten at henvise til punktet F.2. om depression efter krigsdeltagelse på erhvervssygdomsforrettelsen eller at henvise til særloven.

AES er gode til at partshøre og give klagevejledning

AES har partshørt sagens parter korrekt og sørget for at give en tilstrækkelig klagevejledning i alle 50 sager, vi har gennemgået.

Afgørelser og følgebrev kan skrives mere klart og forståeligt for modtageren

Som en del af undersøgelsen har vi gennemgået fem afgørelser fra AES, hvor veteranen får afslag på anerkendelse af en psykisk sygdom som en arbejdsskade. Vi har i gennemgangen haft fokus på formidlingen i afgørelserne, herunder formen og indholdet.

Vi har også gennemgået to forskellige følgebrev, som AES sender sammen med et spørgeskema til veteranerne, når de har anmeldt en arbejdsskade. AES bruger spørgeskemaet til at få oplysninger til at afgøre/behandle sagen.

Undersøgelsen viser, at der er nogle grundlæggende problemer med formidlingen, som kan indebære, at veteranen får svære ved at forstå afgørelsen og følgebrevet. Vi peger derfor på en række ting, som AES kan arbejde med for at gøre afgørelserne og følgebrevene lettere at læse og forstå.

Roller og ansvar

Gennemgangen af de fem afgørelser viser, at afgørelserne kan være svære at læse og forstå, fordi der er mange forskellige aktører i teksten. AES kan derfor med fordel arbejde med at forklare, hvilke roller og ansvar de forskellige interessenter har i sagen.

Eksemplet er også beskrevet i kapitel 7 om forståeligheden i afgørelser og følgebrev

EKSEMPEL PÅ HVORDAN AES KAN ARBEJDE MED FORMIDLINGEN AF ROLLER OG ANSVAR I DERES AFGØRELSE

I stedet for at skrive:

”Vi skal gøre opmærksom på, at det er Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES), der har kompetencen til at træffe afgørelse i arbejdsskadesager. Vi henviser i øvrigt til begrundelsen i afgørelsen.”

Foreslår vi en alternativ formulering, hvor AES tydeligere forklarer deres rolle i sagen:

”Vores afgørelser gælder arbejdsskader. Vi vurderer med andre ord, om din sygdom/beskrevne lidelse opfylder reglerne for at blive anerkendt som en arbejdsskade. Efter loven skal du opfylde en række kriterier, som Hvis du gør det, kan vi anerkende din sygdom/PTSD som en arbejdsskade. Hvis du ikke opfylder kriterierne i loven, kan vi ikke anerkende din sygdom/PTSD som en arbejdsskade. Vi skal blandt andet se på, om der er en tidsmæssig sammenhæng mellem de begivenheder, du har været udsat for, og hvornår du fik de første symptomer. Du skal være opmærksom på, at vi i vores afgørelse lægger vægt på flere faktorer, end din læge kender til.”

Klar beskrivelse af, hvad AES inddrager og lægger vægt på i sagsbehandlingen

Det kan også være svært for modtageren af afgørelserne at gennemskue, hvad AES inddrager og lægger vægt på i deres behandling af sagen og i afgørelsen. Derfor kan AES med fordel arbejde med en klarere opdeling af de forskellige dele af en afgørelse: Fakta i sagen, jus – reglerne - og subsumtion – den konkrete afvejning af jus og fakta i forhold til hinanden.

Konsekvens i formen og sproget

Der er desuden en række steder i afgørelserne og følgebrevne, hvor brugen af små og store bogstaver samt typografi ikke er konsekvent. Derudover er der behov for flere afbræk i teksten og et bedre overblik over de mange informationer, AES formidler til veteranen. Konsekvens i brugen af typografi og brug af flere afbræk i teksten er med til at gøre teksten lettere at læse. Det er med til at give en større overskuelighed i de mange informationer, AES skal formidle til veteranen.

AES bør give vigtige informationer om sagsforløbet i alle følgebrev

Analysen af følgebrevene viser, at de ikke indeholder de samme oplysninger. Følgebrevet til det generelle spørgeskema om psykiske arbejdsskader indeholder en række oplysninger om:

- hvad borgeren skal gøre
- hvad næste skridt i sagsbehandlingen er
- hvor det er muligt at finde flere oplysninger om sagen.

I de fleste af de 50 sager har veteranerne alene modtaget et følgebrev, der knytter sig til et spørgeskema målrettet veteraner. Brevet er meget kortere end det brev, der er målrettet andre psykiske arbejdsskader, og de ovenstående vigtige informationer er ikke med.

Derfor anbefaler vi, at AES tilføjer informationerne til alle følgebrev. AES kan på den måde sikre, at alle veteraner får de samme informationer.

AES kan beskrive formålet med spørgeskemaerne tydeligere i følgebrevene

AES bør forsøge at forklare eller at oversætte til modtageren:

- hvorfor det er vigtigt at sende skemaet retur (fordi AES skal bruge stregkoden)
- hvorfor det er vigtigt at overholde bestemte frister.

ANBEFALINGER

I dette afsnit gennemgår vi de væsentligste anbefalinger, som vi er kommet frem til efter at have gennemgået sagerne. Anbefalingerne er delt op i forhold til sagsbehandlingen og formidlingen i afgørelserne og følgebrevene. Anbefalingerne til AES bliver eksemplificeret i de enkelte kapitler.

ANBEFALINGER TIL SAGSBEHANDLINGEN

I forhold til sagsbehandlingen handler vores anbefalinger både om forhold, som AES kan forbedre og forhold, hvor AES allerede lever op til kravene til sagsbehandlingen, i de 50 sager. Årsagen til at vi laver anbefalinger til krav, som AES lever op til, er, at det er krav, som vi vurderer, er vigtige at have et kontinuerligt fokus på i behandlingen af sagerne.

Den samlede vurdering af om afgørelserne er korrekte

- AES skal i relevante sager præcisere, hvorfor veteranen ikke har udviklet PTSD ud fra de dokumenterede/bekræftede oplysninger
- AES skal i forhold til afgørelser efter særloven både lægge vægt på det tidsmæssige aspekt og belastningens karakter, hvis der kan gives afslag på anerkendelse efter begge dele
- AES skal være opmærksom på, at begrundelsen i afgørelsen hænger sammen, og at der ikke er selvmodsigelser.

Diagnosen PTSD

- Vi anbefaler, at AES overvejer, mulighederne for et mere fyldestgørende oplysningsgrundlag før en eventuel første speciallægeundersøgelse. Det kunne for eksempel være ved at høre Forsvaret om veteranens forklaringer inden undersøgelsen. På den måde kan både undersøgelsen og diagnosticeringen af veteranen ske på et mere udførligt oplysningsgrundlag.

Oplysningsgrundlaget

- AES skal fortsat indhente alle relevante lægelige oplysninger til brug for behandling af sagen. Det er blandt andet egen læges journal, psykolognotater og hospitalsjournaler.

De formelle regler

- AES skal begrunde, hvilken diagnose de lægger til grund i afgørelsen. Hvis der er stillet flere diagnoser, skal AES konkret begrunde, hvorfor den ene diagnose lægges til grund og ikke en anden. Det fremgår ikke altid tydeligt af afgørelserne, hvorfor AES lægger én diagnose til grund frem for en anden.
 - AES skal også præcisere i resultatboksen hvilken sygdom, de tager stilling til. AES skal undgå at skrive, at "den anmeldte psykiske sygdom ikke kan anerkendes".
 - AES skal fortsat begrunde, hvorfor nogle oplysninger ikke er tilstrækkelige til, at sagen kan anerkendes som en arbejdsskade, når der samtidig andre oplysninger taler for at anerkende.
 - AES skal behandle alle veteransagerne både efter arbejdsskadeloven og efter særloven, selvom det kun er PTSD, der kan anerkendes efter særloven.
 - AES skal huske at henvise til punkt F.2. om depression efter krigsdeltagelse i erhvervssygdomsfortegnelsen både i sager, hvor de behandler sagen alene efter dette punkt og de sager, hvor de også træffer afgørelse om PTSD.
 - AES skal fortsat foretage partshøring og give klagevejledning i samme omfang som nu.
-

ANBEFALINGER TIL KOMMUNIKATIONEN

Anbefalingerne til formidlingen i afgørelserne og følgebrevene dækker bredt over behovet for klar kommunikation fra AES' til veteranerne. Anbefalingerne handler både om at AES kan arbejde med at forklare og tydeliggøre deres ansvar og rolle i sagerne og om formmæssige aspekter - for eksempel strukturen og overskueligheden i dokumenterne.

- AES kan med fordel arbejde med at gøre ansvar og roller i sagsbehandlingen endnu mere tydelige i de enkelte afsnit i afgørelserne og til en vis grad også i følgebrevene.

På den måde får modtageren forklaret, at det er AES' rolle at tage stilling til, om en borger kan få anerkendt en sygdom som arbejdsskade. Risikoen for misforståelser bliver mindre, hvis AES arbejder med tydeligt at forklare, hvem der har de forskellige kompetencer og roller.

- AES kan med fordel arbejde med at lave flere afbræk i teksten i form af punktopstillinger. Det gælder for eksempel, når AES remser faktuelle oplysninger op. Det hjælper modtageren med at danne sig et overblik over oplysningerne og gør teksten lettere at læse.
- AES kan med fordel overveje at tilføje en sigende overskrift som det første i afgørelsen. Det kan være "Afgørelse om anmeldt arbejdsskade".

Det samme gør sig gældende i følgebrevene. Her er et bud på en overskrift eksempelvis "Vi har brug for oplysninger fra dig".

Overskriften er med til at disponere indholdet, så modtageren hurtigere kan orientere sig og finde ud af, hvad dokumentet drejer sig om. Derudover kan AES overveje at tilføje (flere) sigende overskrifter i dokumentet. Det gør teksten mere læsevenlig og forståelig for modtageren.

- AES bør sikre, at alle typer følgebreve indeholder vigtige informationer om sagsforløbet, så alle veteraner får dem.

Derudover bør AES overveje at bruge overskrifter til de enkelte afsnit i følgebrevet målrettet veteranerne.

- AES kan desuden med fordel gøre mere ud af at forklare:
 - hvorfor det er vigtigt at sende skemaet retur (AES skal bruge stregkoden)
 - hvorfor det er vigtigt at overholde bestemte frister.
- Endelig kan AES med fordel skrive navne, titler og andet på en mere ensartet måde og bruge den samme typografi i afgørelserne og følgebrevene. Fordelen er, at AES signalerer overblik og en klar retning for kommunikationen ved at benytte en konsekvent linje i brug af typografi og måder at skrive navne og titler. Uden en forklaring på forskellene i skrivemåder og typografier risikerer AES at signalere, at det er lidt vilkårligt, hvad der er taget med i afgørelsen eller følgebrevet.

I kapitel 7 beskriver vi en række alternative formuleringer til formuleringer fra AES' afgørelser.

KAPITEL 2

Reglerne

Dette kapitel giver et overblik over reglerne, for at en veteran kan få anerkendt en psykisk sygdom som en arbejdsskade efter arbejdsskadeloven eller særloven.

Sager om anerkendelse af psykisk sygdom som en arbejdsskade behandles efter lov om arbejdsskadesikring (arbejdsskadeloven). Sager, der handler specifikt om veteraner, skal desuden behandles efter lov om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion (særloven).

I bilag 1: "Regler" er der uddrag af loven.

ARBEJDSKADELOVEN

Sygdomme, man får som følge af sit arbejde, kan anerkendes som en erhvervssygdom efter arbejdsskadeloven. Reglerne findes i § 7.

En sygdom kan anerkendes hvis:

- sygdommen og påvirkningen, som er skyld i sygdommen, står på fortegnelsen over erhvervssygdomme
- sygdommen ikke står på fortegnelsen over erhvervssygdomme, og sagen har været forelagt for Erhvervssygdomsudvalget.

Erhvervssygdomsfortegnelsen

Erhvervssygdomsfortegnelsen er en samlet fortegnelse over de sygdomme, arbejdsskademyndighederne kan anerkende som en erhvervssygdom.

PTSD og depression efter krigsdeltagelse er de eneste psykiske sygdomme, der er optaget på erhvervssygdomsfortegnelsen.

Sygdomme bliver optaget på fortegnelsen, hvis det er kendt, at en bestemt arbejdsmæssig belastning medfører en stor risiko for at udvikle sygdommen. Hvis en person har en sygdom, som står på fortegnelsen, og hvis personen har været udsat for den bestemte belastning i tilstrækkeligt omfang, vil arbejdsskademyndighederne anerkende sygdommen som en erhvervssygdom.

TABEL 2.1 ERHVERVSSYGDOMSFORTEGNElsen PUNKT F.1. OG F.2.

Gruppe F: Psykisk sygdom		
F.1.	Posttraumatisk belastningsreaktion (når symptomer på sygdommen opstår senest inden for 6 måneder, og sygdommen er fuldt til stede inden for få år)	Traumatiske begivenheder eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur
F.2.	Depression med debut i nær tidsmæssig sammenhæng med belastning	Krigsdeltagelse som har indebåret enten traumatiske begivenheder og/eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur

HVORNÅR KAN PTSD ANERKENDES SOM EN ER- HVERVSSYGDOM?

AES og AST kan anerkende PTSD som en erhvervssygdom efter fortegnelsen, når der senest i løbet af seks måneder er symptomer på sygdommen, og sygdommen er fuldt udviklet indenfor et til to år efter, at personen ikke længere er udsat for belastningen.

Hos nogle personer er det først efter seks måneder, at en læge første gang kan identificere sygdommen fuldt ud, selvom vedkommende har haft reaktioner og symptomer forinden. Denne form for PTSD kaldes "forsinket PTSD". Forsinket PTSD er sammen med den "klassiske" PTSD på fortegnelsen over erhvervssygdomme (under punktet F.1.).

Hvis AES eller AST skal anerkende forsinket PTSD efter fortegnelsen, skal veteranen inden for seks måneder have haft et eller flere symptomer på PTSD. Det er også et krav, at veteranen skal have udviklet PTSD i fuldt omfang inden for få år efter, at belastningen er stoppet.

HVORNÅR KAN DEPRESSION ANERKENDES SOM EN ERHVERVS- SYGDOM?

Depression kan anerkendes efter erhvervssygdomsfortegnelsen, når der er sygdomsdebut i nær tidsmæssig sammenhæng med belastningen i form af traumatiske begivenheder eller situationer af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur.

Læs om krav til diagnoser i Kapitel 4.

Mulighed for anerkendelse selvom kravene i erhvervssygdomsfortegnelsen ikke er opfyldt

En veteran kan godt få anerkendt PTSD eller depression, selv om kravene for at anerkende efter erhvervssygdomsfortegnelsen ikke er opfyldt. Det kræver, at sagen bliver forelagt for Erhvervssygdomsudvalget.

I forhold til PTSD forelægger AES sagen efter en konkret vurdering. Det gælder i de tilfælde, hvor sygdommen optræder helt uden symptomer i de første seks måneder, men er fuldt ud til stede efter få år.

Det gælder også tilfælde, hvor symptomerne opstår inden for seks måneder, men hvor sygdommen først er udviklet i fuldt omfang på et senere tidspunkt end efter få år. Her har det betydning, hvor lang tid der går, før sygdommen udvikler sig.

I forhold til depression foretager AES også en konkret vurdering og forelægger tilfælde, hvor der er påvist en depression i tidsmæssig sammenhæng med belastninger, der ikke har været af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur.

Sagen kan forelægges for Erhvervssygdomsudvalget efter en konkret vurdering, hvis veteranen får andre psykiske sygdomme efter at have været udsendt.

ERHVERVSSYGDOMSUDVALGET

Udvalget vurderer konkrete sager om arbejdsskader, hvor en sygdom ikke er omfattet af fortegnelsen over erhvervssygdomme, men hvor der er en sandsynlighed for, at en persons sygdom skyldes arbejdet.

Erhvervssygdomsudvalget indstiller til AES, om den konkrete sag kan blive anerkendt som en arbejdsskade.

Erhvervssygdomsudvalget består af en formand og otte andre medlemmer. Beskæftigelsesministeren udnævner formand og medlemmer for tre år ad gangen. Formanden bliver udnævnt efter indstilling fra Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, og medlemmerne bliver indstillet af Sundhedsstyrelsen, Arbejdstilsynet, de offentlige arbejdsgivere og FTF. De indstiller hver et medlem. Dansk Arbejdsgiverforening og LO indstiller hver to medlemmer.

SÆRLOVEN

I 2014 vedtog Folketinget en særlov om sent diagnosticeret PTSD (Lov om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion). Formålet var at gøre det lettere for blandt andet tidligere udsendte soldater at dokumentere, at de havde fået PTSD i tidsmæssig sammenhæng med udsendelsen.

Særloven gælder ikke kun udsendte soldater, men alle statsansatte, der har været udsendt til krigszoner.

Loven lemper kravet til dokumentation for tidsmæssig sammenhæng, mens den ikke ændrer kravene til diagnose og påvirkninger. Det betyder, at hvis en psykiatrisk speciallæge skriver en erklæring om, at det er sandsynligt, at sygdommen er opstået i tilknytning til og som en følge af udsendelsen, er det som udgangspunkt nok til, at kravene til debut af sygdommen er opfyldt.

Særloven giver ikke mulighed for at anerkende andre psykiske sygdomme end PTSD.

Er afgørelserne samlet set korrekte?

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Undersøgelsen viser, at stort set alle 50 sager samlet set er korrekte, det vil sige, at de lever op til gældende regler og praksis på området. AST ville indstille 48 af de 50 sager til stadfæstelse, hvis borgeren havde klaget til os.

De to resterende sager ville vi indstille til hjemvisning, så AES skulle behandle dem på ny. I det ene tilfælde skyldes det, at der mangler væsentlige lægelige oplysninger i sagen. I det andet tilfælde vurderer vi, at sagen bør forelægges for Erhvervs-sygdomsudvalget.

Vi ville stadfæste nogle af sagerne med en anden begrundelse

Afgørelser efter arbejdsskadeloven

I otte af de sager, som vi ville indstille til stadfæstelse, ville vi begrunde afgørelsen efter arbejdsskadeloven anderledes end AES. Det skyldes især, at vi ikke er enige i den diagnose, som AES har lagt til grund i afgørelsen.

Afgørelser efter særloven

AES har desuden afgjort 49 af de 50 sager efter særloven. Vi ville indstille alle 49 sager til stadfæstelse, hvis sagerne blev behandlet som klager i AST. AES har ikke forholdt sig til særloven i den sidste sag.

I 11 af de sager, som vi ville indstille til stadfæstelse, ville vi begrunde afgørelsen efter særloven anderledes end AES.

I ti ud af de 11 sager, som vi ville begrunde anderledes, drejer det sig også om, at vi lægger en anden diagnose til grund end AES.

Undersøgelsens resultater giver anledning til følgende anbefalinger fra AST:

ANBEFALINGER

- AES skal i forbindelse med sagsbehandlingen indhente alle relevante lægelige oplysninger til at afgøre sagen. Det er blandt andet journalen fra veteranens egen læge, psykolognotater og hospitalsjournaler
- AES skal i relevante sager præcisere, hvorfor veteranen ikke har udviklet PTSD ud fra de dokumenterede/bekræftede oplysninger
- AES skal i forhold til afgørelser efter særloven både lægge vægt på det tidsmæssige aspekt og belastningernes karakter, hvis der kan gives afslag på anerkendelse efter begge dele
- AES skal være opmærksom på, at begrundelsen i afgørelsen hænger sammen, og at der ikke er selvmodsigelser.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

AST ville have indstillet 48 af de 50 sager til stadfæstelse, hvis vi havde behandlet dem som klager.

Vi ville have indstillet to ud af de 50 sager til hjemvisning. De to sager gennemgår vi nærmere nedenfor.

I de 48 sager, som vi ville indstille til stadfæstelse, hvis det var klager hos os, ville vi ikke udtale kritik. Vi ville heller ikke udtale kritik i de to sager, som vi ville indstille til hjemvisning.

Vi ville i mange af sagerne, præcisere, at det ikke er muligt at stille diagnosen PTSD ud fra veteranens dokumenterede belastninger under udsendelsen.

Vi kan indstille til en stadfæstelse med en anden begrundelse end AES. Vi kan også indstille til en stadfæstelse, selv om der er mindre fejl i afgørelsen. Vi ville udtale kritik af sagsbehandlingen i AES, hvis vi ville komme frem til samme resultat, men AES har begået større eller væsentlige fejl.

TABEL 3.1 ER AFGØRELSEN SAMLET SET I OVERENSSTEMMELSE MED REGLER OG PRAKSIS?

	Antal
Ja, vi ville indstille, at vi stadfæstede afgørelsen på et møde, hvis vi behandlede den som en klage	48
Nej, vi ville indstille, at vi ændrede afgørelsen, hvis det var en klage, vi skulle afgøre på et møde	0
Nej, vi ville indstille, at vi hjemviste afgørelsen, hvis det var en klage, vi skulle afgøre på et møde	2
Nej, vi ville indstille, at vi ophævede afgørelsen, hvis det var en klage, vi skulle afgøre på et møde	0
I alt	50

Kilde: Ankestyrelsen

HJEMVISNING MED HENBLIK PÅ FORELÆGGELSE FOR ERHVERVS- SYGDOMS- UDVALGET (ESU)

AST har ikke direkte adgang til at forelægge en sag for udvalget. Vi hjemviser derfor sagen og beder AES om at forelægge den for udvalget. Det gør vi, hvis vi skønner, at udvalget vil anerkende sygdommen. Læs mere om ESU i boksen på side 19 i rapporten.

De to sager, der ville blive hjemvist

Vi ville indstille den ene af de to sager til hjemvisning, fordi den ikke er oplyst godt nok. Vi vurderer, at der mangler at blive indhentet yderligere lægelige oplysninger. Vi ville i første omgang selv prøve at få fat i oplysningerne, hvis vi behandlede sagen. Vi ved derfor ikke, hvilken afgørelse vi ville indstille til, hvis vi havde indhentet de manglende oplysninger. På det foreliggende grundlag ville vi dog hjemvise sagen.

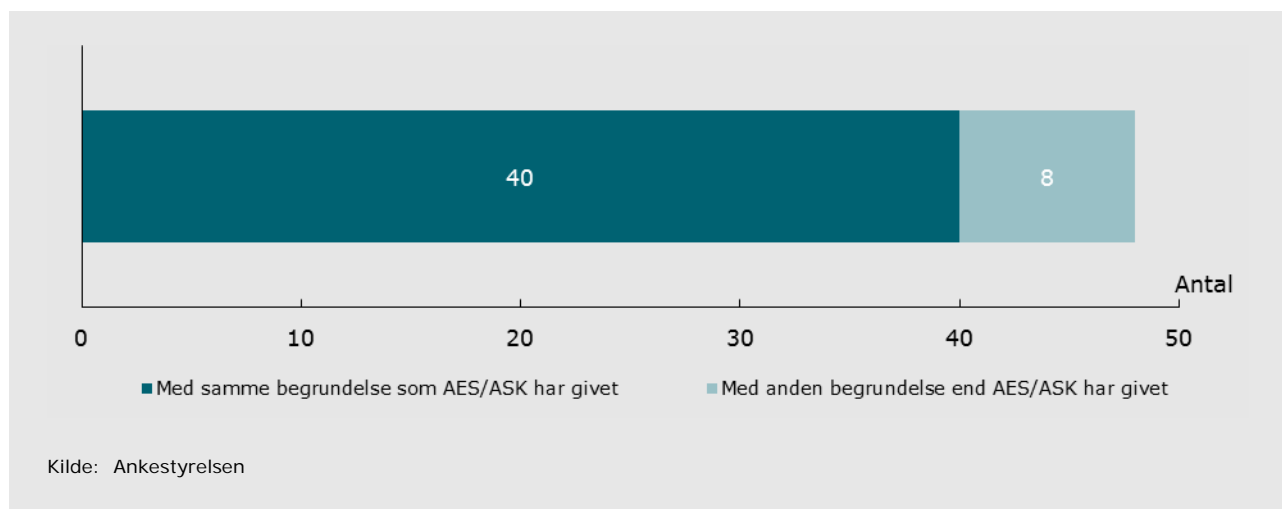
Vi ville indstille den anden sag til hjemvisning for, at få sagen forelagt for ESU. Vi skønner, at der er mulighed for, at ESU vil indstille til anerkendelse med henvisning til, at arbejdets særlige art under veteranens udsendelse med overvejende sandsynlighed kan have medført, at han har udviklet en depression.

STADFÆSTELSE EFTER ARBEJDSSKADELOVEN MED SAMME ELLER ANDEN BEGRUNDELSE

Vi ville bruge en anden begrundelse end AES i otte af de 48 sager, vi ville indstille til at stadfæste.

I resten af de 40 sager ville vi bruge samme begrundelse som AES. Se figur 3.1.

FIGUR 3.1 MED HVILKEN BEGRUNDELSE VILLE SAGEN BLIVE INDSTILLET TIL STADFÆSTELSE EFTER ARBEJDSSKADELOVEN



Sager hvor vi ville stadfæste med en anden begrundelse

I de sager, hvor vi ville indstille til stadfæstelse, men med en anden begrundelse end AES, drejer det sig primært om, at vi på baggrund af en vurdering fra AST's lægekonsulenter, lægger en anden diagnose til grund end AES. Det er tilfældet i seks af de otte sager.

Sagerne hvor vi ville stadfæste med samme begrundelse

I de sager, hvor vi ville indstille til stadfæstelse med samme begrundelse, ville vi i syv af sagerne dog præcisere, at diagnosen PTSD ikke kan stilles på baggrund af de belastninger, der er bekræftet/dokumenteret, at veteranen har været udsat for.

AES afviser i en del af sagerne at anerkende veteranens psykiske sygdom som en erhvervssygdom. Det gør AES ved at henviser til, at veteranens belastninger under udsendelsen/udsendelserne ikke har været tilstrækkelige til at opfylde betingelserne for, at han kan få anerkendt PTSD som en erhvervssygdom. I fire af sagerne ville vi også begrunde afslaget på anerkendelse med, at der heller ikke er tidsmæssig sammenhæng mellem belastningerne under udsendelsen/udsendelserne, og at veteranen har udviklet PTSD.

STADFÆSTELSE EFTER SÆRLOVEN MED SAMME ELLER ANDEN BEGRUNDELSE

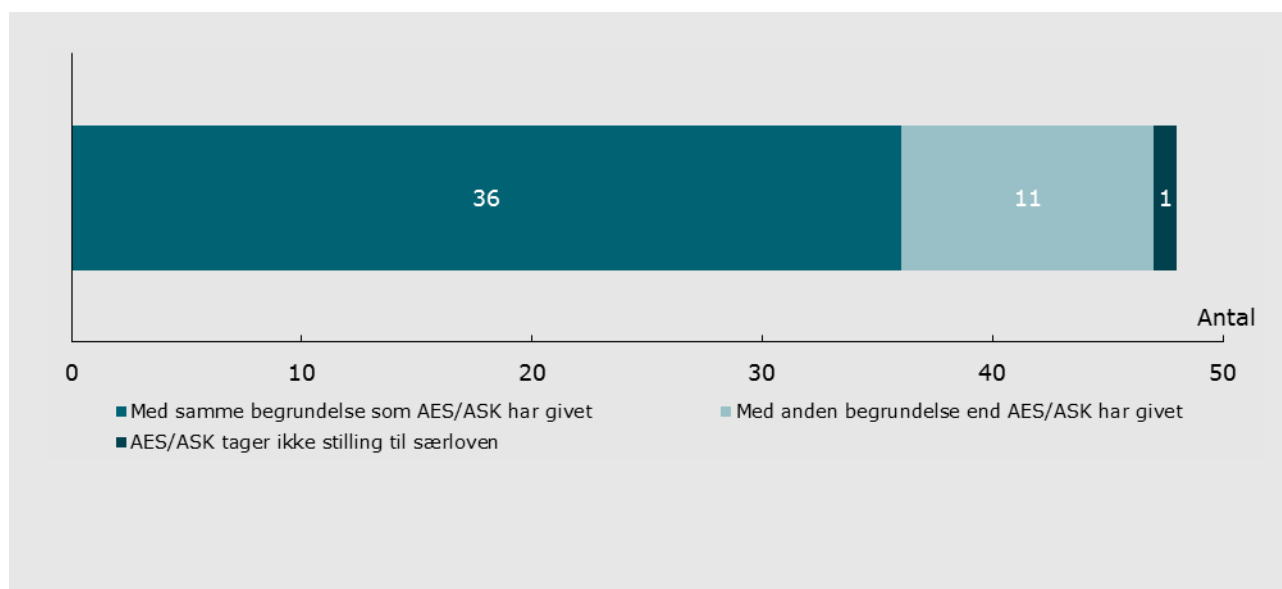
AES afgør også 49 af de 50 sager efter reglerne i særloven. I en enkelt sag tager AES ikke stilling til særloven.

I 36 af afgørelserne efter særloven ville vi indstille sagen til stadfæstelse med samme begrundelse som AES, hvis sagen var en klagesag.

I 11 afgørelser efter særloven ville vi indstille sagen til stadfæstelse, men med en anden begrundelse end AES. Her vurderer vi, at AES burde have henvist til en anden diagnose i begrundelsen. Læs mere om det i figur 3.2.

I to af de sager, hvor AES har truffet afgørelse efter særloven, ville vi indstille sagen til hjemvisning på baggrund af spørgsmålet om anerkendelse efter arbejdsskadeloven. De indgår derfor ikke i denne opgørelse.

FIGUR 3.2 MED HVILKEN BEGRUNDELSE VILLE SAGEN BLIVE INDSTILLET TIL STADFÆSTELSE EFTER SÆRLOVEN



ANDEN DIAGNOSE END PTSD

I ti ud af 11 sager ville vi stadfæste afgørelsen fra AES. Her ville vi dog begrunde afgørelsen på en anden måde. Vi ville lægge en anden diagnose til grund i vores afgørelse.

AES lægger i de ti sager til grund, at veteranen har PTSD, men på baggrund af en lægefaglig vurdering lægger vi til grund, at der er tale om en anden diagnose.

Særloven gælder kun tidligere udsendte og andre statsansatte, der har PTSD. Vi ville derfor begrunde afslaget på anerkendelse efter særloven med, at veteranens psykiske sygdom ikke opfylder kravene for at blive omfattet af denne lov, fordi han/hun ikke har PTSD.

IKKE TIDSMÆSSIG SAMMENHÆNG

Vi ville lægge vægt på, at der ikke var en tidsmæssig sammenhæng mellem belastning og sygdom i den sidste sag.

AES har begrundet afslaget på anerkendelse efter særloven med, at veteranens psykiske sygdom ikke lever op til kravene i loven. Der er ifølge AES ikke er dokumentation for, at veteranen har været udsat for tilstrækkelige belastninger under sin udsendelse. AES skriver i afgørelsen, at veteranen dermed ikke opfylder betingelsen for at være omfattet af særloven. Betingelsen er, at AES har afvist veteranens sag efter arbejdsskadeloven fordi der mangler dokumentation for tidsmæssig sammenhæng mellem belastningen og sygdomsdebut.

Vi ville begrunde afslaget på en anden måde end AES, fordi der heller ikke er tidsmæssig sammenhæng mellem belastningerne under udsendelsen og udviklingen af veteranens psykiske sygdom.

TO EKSEMPLER PÅ SAGER, VI VILLE STADFÆSTE MED EN ANDEN BEGRUNDELSE END AES

Nedenfor gennemgår vi to konkrete eksempler, hvor vi ville indstille til en stadfæstelse af afgørelsen fra AES, men med en anden begrundelse end AES.

Den første sag er et eksempel på, at vi lægger en anden diagnose til grund end AES.

EKSEMPEL PÅ, AT VI VURDERER, AT DER IKKE ER BELÆG FOR AT STILLE DIAGNOSEN

Sagen handler om en veteran, der har fået stillet diagnosen PTSD af en psykiatrisk speciallæge. Psykiateren stiller også diagnosen depressiv enkeltepisode af moderat grad.

AES lægger til grund, at veteranen har PTSD på baggrund af speciallægeerklæringen.

AES giver afslag på anerkendelse af veteranens PTSD som en arbejdsskade. AES vurderer, at veteranen ikke har været udsat for traumatiske begivenheder, der har været exceptionelt truende eller af katastrofeagtig karakter. AES afviser også at anerkende veteranens depression.

AST vurderer, at veteranen ikke har PTSD, men derimod en depression, på baggrund af en vurdering fra AST's lægekonsulent. Vi er opmærksomme på, at speciallægen både har stillet diagnosen PTSD og depressiv enkeltepisode af moderat grad. Vi vurderer, at kriterierne for at kunne stille diagnosen PTSD ikke er brugt korrekt i speciallægeerklæringen.

Vi ville lægge vægt på, at der er tidsmæssig sammenhæng mellem belastningerne under veteranens udsendelser og udviklingen af hans depression. Der er dog relativt begrænsede belastninger under udsendelserne. Derfor ville vi indstille til afslag på anerkendelse af veteranens depression efter krigsdeltagelse som erhvervs sygdom.

I næste eksempel lægger AES til grund, at veteranen har en depression. AES behandler derfor sagen efter erhvervs sygdomsfortegnelse punkt F.2. om depression efter krigsdeltagelse. AES bemærker til sidst i begrundelsen, at diagnosen depression ikke er stillet.

AST vurderer, at diagnosen depression ikke kan stilles, og vi ville derfor behandle sagen uden for fortegnelsen over erhvervs sygdomme.

EKSEMPEL PÅ, AT DER ER SELVMODSIGELSER I AES' BEGRUNDELSE

Sagen drejer sig om en veteran, hvis egen læge har anmeldt en depressiv enkeltepisode af moderat grad.

AES vurderer veteranens sygdom ud fra erhvervssygdomsfortegnelse punkt F.2. om depression efter krigsdeltagelse.

AES skriver herefter løbende "din depression" gennem begrundelsen.

AES skriver til sidst i afgørelsen, at de er opmærksomme på, at speciallægen ikke har stillet diagnosen depression. De skriver også, at speciallægen vurderer, at veteranen ikke har en egentlig diagnose.

AST vurderer, at der ikke er stillet en egentlig diagnose, og at veteranen derfor ikke har en depression. Vi ville præcisere, at veteranens læge har anmeldt en depressiv enkeltepisode af moderat grad, men at vi ikke er enige med lægens vurdering.

Derefter ville vi vurdere, om veteranens psykiske symptomer kan anerkendes uden for fortegnelsen over erhvervssygdomme.

Vi ville lægge vægt på, at der ikke har været tale om ekstraordinære belastninger i forbindelse med udsendelserne.

AES bør skrive i indledningen, at veteranen ikke har en diagnose, der står på fortegnelsen over erhvervssygdomme. På den måde kan AES undgå at behandle sagen som om, veteranen har en sygdom på fortegnelsen og senere i afgørelsen afvise, at det er sådan. Det er både meget forvirrende og selvmodsiggende for modtageren af afgørelsen.

Hvad fejler veteranerne?

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

I undersøgelsen har vi set nærmere på de sager, hvor diagnoserne PTSD eller depression er stillet.

Vi er ikke gået ind i en undersøgelse af andre diagnoser end PTSD og depression. Det er som udgangspunkt de to diagnoser, der kan anerkendes som en arbejdsskade.

Undersøgelsen viser, at vi i næsten halvdelen af sagerne - 24 ud af 50 – lægger en anden diagnose til grund end den diagnose, som veteranen har fået stillet af en læge. I fire af de 50 sager har det ikke været muligt for os at vurdere, om der er belæg for diagnosen, da der er modsætninger i sagen.

Det er vores vurdering ud fra gennemgangen af de 50 sager, at den speciallæge der undersøger veteranen og stiller en diagnose ofte gør det på et ufuldstændigt oplysningsgrundlag. Det er u hensigtsmæssigt for alle – især for veteranen, der risikerer at få stillet en forkert diagnose.

Lægen, der undersøger veteranen, skal/kan kun forholde sig til, hvad veteranen selv fortæller om oplevelser og påvirkninger under den systematiske udspørgen. Det er først efter speciallægens undersøgelse, at Forsvaret som arbejdsgiver bliver hørt og får mulighed for at forholde sig til veteranens forklaringer. De nye oplysninger kan betyde, at der ikke er grundlag for at stille diagnosen.

Hvis AES lægger en anden diagnose til grund end den diagnose, som en læge tidligere har stillet, har AES en stor udfordring med at forklare det i afgørelsen på en forståelig måde.

Forsøgsordningen med second opinion kan muligvis i et vist omfang være med til at løse dette problem. Forsøgsordningen er nærmere beskrevet i kapitel 5.

Undersøgelsens resultater giver anledning til følgende anbefalinger fra AST:

ANBEFALINGER

- Vi anbefaler, at AES overvejer, mulighederne for et mere fyldestgørende oplysningsgrundlag før en eventuel første speciallægeundersøgelse. Det kunne for eksempel være ved at høre Forsvaret om veteranens forklaringer inden undersøgelsen. På den måde kan både undersøgelsen og diagnosticeringen af veteranen ske på et mere udførligt oplysningsgrundlag.

GENERELT OM KRITERIERNE FOR AT STILLE DIAGNOSERNE

Hvornår kan en læge stille diagnosen PTSD?

En person skal have været udsat for belastende begivenheder af meget truende eller katastrofal karakter for at få stillet diagnosen PTSD. Det gælder, uanset om AES eller AST kan anerkende det som en arbejdsskade eller ej.

Hvis diagnosen PTSD skal stilles, er der krav til:

- traumets karakter
- reaktion og symptomer
- hvornår symptomerne er opstået.

De præcise diagnosekriterier for PTSD står i WHO's internationale sygdomsklassifikation nr. 10 (ICD-10). Det er de officielle diagnosekriterier i Danmark og dermed dem som AES og AST følger.

ICD-10 er en klassifikation af sygdomme og andre helbredsrelaterede tilstande udformet af WHO. ICD er en forkortelse for International Classification of Diseases and Related Health Problems. ICD-10 er således den tiende udgave af dette system.

WHO har offentliggjort ICD-11, der er en ny version af WHO's diagnosekoder og kriterier. ICD-11 er endnu ikke vedtaget. Dette forventes at ske i maj 2019.

Vi har i undersøgelsen anvendt ICD-10, da den fortsat gælder for vurdering efter arbejdsskadeloven og særloven.

Veteranen skal som udgangspunkt have sygdommen inden for seks måneder efter, han ikke længere er udsat for belastning.

I bilag 1: "Regler" fremgår de præcise diagnosekriterier.

DEPRESSION EFTER KRIGS- DELTAGELSE

gen. Hvis veteranen er helt uden symptomer i de første seks måneder, men til gengæld har sygdommen fuldt ud inden for et til to år, er det nok til, at arbejdsskademyndighederne kan lægge diagnosen til grund. Veteranen kan også få stillet diagnosen, hvis han har nogle symptomer inden for seks måneder, men sygdommen først er fuldt udviklet indenfor tre til fire år.

Hvornår kan en læge stille diagnosen depression?

For at stille diagnosen depression, skal der være tale om nedtrykthed, nedsat lyst og interesse, samt nedsat energi eller øget træthed i en periode af mindst 14 dage.

De præcise diagnosekriterier for depression står i WHO's internationale sygdomsklassifikation nr. 10 (ICD-10) og fremgår af bilag 1.

Depression kan både opstå med og uden en egentlig ydre belastning som årsag. Flere faktorer kan have betydning for udvikling af depression hos den enkelte. Det er blandt andet:

- arv/genetik
- tidligere fysisk eller psykisk sygdom
- markante belastende hændelser, privat eller i arbejdslivet.

En veteran kan få anerkendt depression som en arbejdsskade, hvis der er tale om depression efter krigsdeltagelse. Veteranen skal have oplevet traumatiske begivenheder og/eller situationer af kortere eller længere varighed af en exceptionelt truende eller katastrofeagtig natur.

Der er de samme krav til, hvad en veteran skal have været udsat for, hvis AES eller AST skal anerkende en depression efter fortegnelsen over erhvervssygdomme. Når det gælder depression, er det også et krav, at sygdommen får debut i tæt tidsmæssig sammenhæng med veteranens oplevede belastning.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

I de 50 sager, vi har gennemgået i undersøgelsen, er der stillet følgende diagnoser af en psykiater, speciallæge eller lignende, forud for anmeldelsen af arbejdsskaden:

- I 25 sager er der stillet diagnosen PTSD.
- I 15 sager er der stillet diagnosen depression.
- I 18 sager er der stillet diagnoserne personlighedsændring efter katastrofeoplevelser eller belastningsreaktion af forskellige typer
- I 16 sager er der stillet en diagnose, der normalt ikke anerkendes som erhvervssygdom. Det er eksempelvis forskellige afhængighedssyndromer, angsttilstand og ADHD.

I fire af sagerne er der ikke stillet en egentlig diagnose.

Der kan være flere diagnoser i den enkelte sag. I 20 af sagerne er der stillet mindst to diagnoser.

Undersøgelsen viser, at vi i de fleste sager ikke finder belæg i sagens oplysninger for den diagnose, veteranen har fået stillet. Det er tilfældet i 24 af de 46 sager, hvor veteranen har fået stillet en diagnose. I fire sager finder vi modsætningsfyldte oplysninger i sagen. Det betyder, at vi ikke kan vurdere, om der er grundlag for at stille diagnosen. Se tabel 4.1.

TABEL 4.1 ANKESTYRELSENS VURDERING AF DIAGNOSEN

Note: Tabellen er baseret på de 46 sager, hvor det fremgår af sagsakterne, at veteranen har fået stillet en diagnose, I fire af de 50 sager er der ikke stillet en egentlig diagnose, og de indgår derfor ikke i tabellen.

Kilde: Ankestyrelsen

De 25 sager hvor der er stillet diagnosen PTSD

I 25 af de 50 sager fremgår det, at veteranen har fået stillet diagnosen PTSD. På baggrund af vores lægekonsulenters vurderinger finder vi, at der er belæg for at stille diagnosen PTSD i to af de 25 sager.

I de øvrige 23 sager vurderer vi, at det ikke er dokumenteret, at påvirkningerne har været tilstrækkelige til at stille diagnosen PTSD.

Vi vurderer derudover i 22 af de 25 sager, at der ikke er dokumenteret tidsmæssig sammenhæng mellem debut af sygdommen og veteranens udsendelse.

Ingen af de to sager, som vi vurderer lever op til de diagnostiske kriterer om belastning for at stille diagnosen PTSD, lever op til kravene til den tidsmæssige sammenhæng.

Vi er dog enige i AES' afgørelser om afslag på anerkendelse i alle 25 sager.

Vores uenighed i forhold til diagnosen skyldes især, at vi har en anden viden om den arbejdsmæssige belastning end den

læge, der i sin tid stillede diagnosen. Vores viden kommer blandt andet af, at AES har hørt Forsvaret over de arbejdsmæssige belastninger.

Det er vores vurdering ud fra gennemgangen af de 50 sager, at den speciallæge, der undersøger veteranen og stiller en diagnose, ofte gør det på et ufuldstændigt oplysningsgrundlag. Det er uhensigtsmæssigt for alle – især for veteranen, der risikerer at få stillet diagnosen PTSD, alene på baggrund af aktuelle symptomer, men hvor der mangler den tidsmæssige sammenhæng med en relevant arbejdsmæssig belastning i for-tegnelsens forstand.

De 15 sager hvor der er stillet diagnosen depression

Veteranen har fået stillet diagnosen depression i 15 af de 50 sager. Vi vurderer, at der er belæg for at stille diagnosen i seks af de 15 sager. I syv sager vurderer vi, at der ikke er belæg for diagnosen. Vi vurderer i de to resterende sager, at der er modsætninger i de lægelige oplysninger. Derfor er det ikke muligt at vurdere diagnosen.

Vi vurderer, at der i syv af sagerne ikke er dokumenteret tidsmæssig sammenhæng mellem debut af sygdommen og tidspunktet for veteranens udsendelse. Derfor er der ikke grundlag for at stille diagnosen.

Vi vurderer desuden, at det i de syv sager ikke er dokumenteret, at veteranen har oplevet påvirkninger, så betingelserne for at anerkende efter erhvervssygdomsfortegnelsen er opfyldt. Det gælder både i forhold til, hvor stærke påvirkninger, veteranen har oplevet, og hvor længe han har været udsat for dem.

Oplysningsgrundlag

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Undersøgelsen viser, at stort set samtlige af de 50 sager er oplyst godt nok. I to af de 50 sager vurderer vi, at der mangler væsentlige oplysninger. Vi ville kun hjemvise den ene af de to sager, hvis den var blevet behandlet i AST.

Veteranen har i de fleste sager udfyldt spørgeskemaet fra AES. AES har dog i en del af sagerne måtte rykke veteranen for at få spørgeskemaet. I ni af de 50 sager har veteranen ikke indsendt et udfyldt spørgeskema. I de sager fremgår det, at AES uden held har forsøgt at indhente oplysningerne.

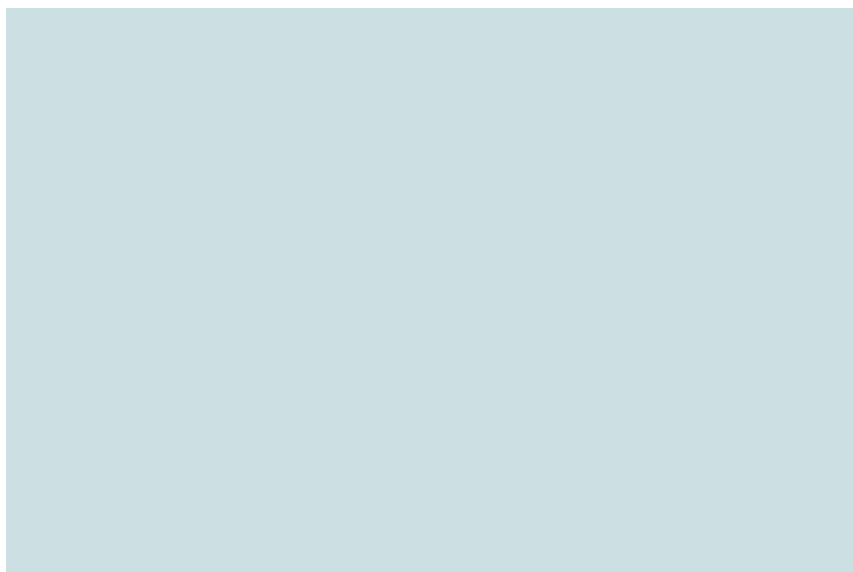
Undersøgelsen viser også, at spørgsmålene i spørgeskemaet til veteranerne generelt har været fagligt relevante i forhold til at oplyse en sag om anerkendelse af en erhvervssygdom som en arbejdsskade. Vi vurderer i en enkelt sag, at spørgsmålene ikke var fagligt relevante for at oplyse sagen.

Undersøgelsens resultater om oplysningsgrundlaget, giver anledning til følgende anbefalinger fra AST:

ANBEFALINGER

- AES skal fortsat indhente alle relevante lægelige oplysninger til brug for behandling af sagen. Det er blandt andet egen læges journal, psykolognotater og hospitalsjournaler.
- AES bør høre Forsvaret over veteranens arbejdsmæssige belastninger. Det skal ske, før veteranen bliver undersøgt af en speciallæge. På den måde kan speciallægen inddrage oplysninger fra Forsvaret
- AES skal mere tydeligt kommunikere, hvad de rykker for svar på.

GENERELT OM OPLYSNINGSGRUNDLAGET



HELHEDS- VURDERING

En myndighed skal sørge for et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag for at kunne afgøre en sag rigtigt. Det er altid en konkret vurdering, hvilke oplysninger der skal til, for at en myndighed kan afgøre en sag.

Myndigheden skal vurdere sagen ud fra de samlede oplysninger (helhedsvurdering). Myndigheden kan ved sagsbehandlingen inddrage:

- lægelige oplysninger
- oplysninger fra arbejdsgiver eller faglig organisation
- oplysninger fra veteranens sociale forhold
- veteranens egne oplysninger.

LÆGELIGE OP- LYSNINGER

De lægelige oplysninger er ofte centrale, for at afgøre, om veteranen opfylder betingelserne for at få anerkendt en psykisk sygdom som erhvervssygdom. De lægelige oplysninger kan dog sjældent stå alene.

MANGELFULDT OPLYSNINGS- GRUNDLAG

Afgørelsen kan være ugyldig, hvis myndigheden ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt. Vi vil selv oplyse en sag bedre eller hjemvise den til ny behandling i AES, hvis vi vurderer, at sagen ikke var oplyst nok.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

De fleste af de sager, vi har gennemgået, er oplyst så godt, at vi kunne afgøre spørgsmålet om anerkendelse. I 48 ud af de 50 sager mangler der ingen oplysninger.

I de to resterende sager mangler der til gengæld væsentlige oplysninger. I begge sager handler det om lægelige oplysninger.

I den ene af de to sager mangler der en speciallægeerklæring. AES har forsøgt at indhente en speciallægeerklæring, men veteranen har ikke medvirket til at skaffe en. AES har derfor afgjort sagen på det foreliggende grundlag. Vi ville dog ikke hjemvise den sag, hvis vi behandlede den. Det ville være formålsløst, da AES allerede forgæves har forsøgt at indhente en speciallægeerklæring.

Nedenfor gennemgår vi et eksempel, hvor AES burde have indhentet yderligere lægelige oplysninger, før de afgjorde sagen.

EKSEMPEL PÅ UTILSTRÆKKELIGT OPLYSNINGS-GRUNDLAG

Sagen handler om en veteran med diagnosen depression (depressive enkeltepisoder). AES har afvist sagen med henvisning til, at der ikke er årsagssammenhæng mellem udsendelsen og diagnosen. AES havde indhentet en psykiatrisk speciallægeerklæring.

AST vurderer, at den indhentede speciallægeerklæring ikke kunne stå alene. AES burde have indhentet oplysninger fra veteranens egen læge, hospitalsoplysninger og psykologjournal. Hvis sagen skulle behandles i AST, ville vi selv forsøge at indhente de manglende oplysninger. Ud fra dem ville vi så afgøre sagen. Vi ville på det foreliggende grundlag indstille sagen til en hjemvisning. AES skulle så behandle sagen på ny og indhente de manglende lægelige oplysninger.

Kvaliteten i speciallægeerklæringerne

I fem af sagerne er erklæringerne fra speciallægen ikke tilstrækkeligt beskrivende. I en enkelt sag er speciallægeerklæringen ligefrem mangelfuld. Vi ville dog godt kunne afgøre sagerne, da de ellers er oplyst godt nok.

Veteranen bliver i de fleste af sagerne undersøgt af en speciallæge, før Forsvaret er blevet partshørt om, hvad han har været udsat for under udsendelsen/udsendelserne. Det vil sige, at speciallægen i sagerne stiller en diagnose ud fra oplysningerne fra veteranen selv og de lægelige oplysninger, der ligger på sagen. I mange af sagerne kan Forsvaret ikke bekræfte det, som veteranen beskriver at have været udsat for. De oplysning-

ger har speciallægen ikke haft ved undersøgelsen af veteranen.

SECOND OPINION

Der er indført en 4-årig forsøgsperiode, som giver ret til en ekstra speciallægeundersøgelse (second opinion). Second opinion tilbydes i de sager, hvor AES vurderer, at sagen kan afvises.

Veteranen har ret til en ekstra undersøgelse hos en speciallæge i psykiatri med særlig viden om veteraners psykiske sygdomme.

Speciallægen vurderer sygdom og belastninger på ny. Undersøgelsen er uafhængig af den tidligere psykiatriske undersøgelse. AES vurderer herefter, om sagen kan anerkendes ud fra alle sagens oplysninger.

Forsøgsperioden løber fra den 1. januar 2018 til den 31. december 2021.

Veteranen kan bede om genoptagelse af spørgsmålet om afslag på anerkendelse. Den mulighed har veteranen i allerede afviste sager. Veteranen har muligheden indenfor 5 år efter den første afgørelse og indenfor den 4-årige forsøgsperiode. Veteranen kan få én ekstra speciallægeundersøgelse.

Muligheden for sådan en second opinion er en del af regeringens initiativer for veteraner.

SPØRGESKEMAER TIL VETERANERNE

Når AES har modtaget en anmeldelse af en arbejdsskade, sender de et spørgeskema til personen, det handler om. Skemaet bruger AES til at få oplysninger til behandlingen af sagen.

AES sender et særligt spørgeskema til veteraner.

Spørgsmålene handler blandt andet om arbejdsforhold og helbred. I spørgeskemaet til veteraner, går spørgsmålene blandt andet på udsendelsen, hvad der skete undervejs og hvilke gener, veteranen oplever.

Vi vurderer i 49 ud af de 50 sager, at spørgeskemaerne til veteranen er fagligt relevante for at få de nødvendige oplysninger til at afgøre sagen.

I den sidste af de 50 sager er der ikke sendt et spørgeskema til veteranen. Sagen er anmeldt af Forsvaret og den ældste af alle de gennemgåede sager i undersøgelsen. Vi antager derfor, at den ikke er udtryk for den nuværende praksis i AES.

I 41 af sagerne har veteranen indsendt et udfyldt spørgeskema til AES.

I ni sager har veteranen ikke indsendt et udfyldt spørgeskema. Derfor har AES afgjort sagen på det foreliggende grundlag.

Rykkerskrivelserne kan gøres mere tydelige

AES har rykket for svar på spørgeskemaet i en del af de 50 sager. AES har flere gange forsøgt at kontakte veteranen på brev og telefon i de ni sager, hvor AES ikke har modtaget et udfyldt spørgeskema.

Når veteranen modtager en rykkerskrivelse fra AES, står der dog kun, at AES tidligere har skrevet til veteranen uden at få svar. Det er uklart, hvad den tidligere henvendelse drejede sig om. Nedenfor er beskrevet et eksempel på rykkerskrivelsen.

**STØRSTEDELEN
AF VETERANERNE
HAR INDSENDT ET
UDFYLDT
SPØRGESKEMA**

EKSEMPEL PÅ RYKKERSKRIVELSE

"Vi har tidligere skrevet til dig, men har endnu ikke modtaget svar. Vi beder dig svare hurtigst muligt og inden 14 dage. Du kan få tilsendt en kopi af vores oprindelige brev ved at kontakte os telefonisk. Hvis du har svaret inden for den sidste uge, bedes du venligst se bort fra dette brev."

AST vurderer, at AES bør uddybe rykkerskrivelsen og henvise til,

- hvad de tidligere har skrevet til veteranen
- hvornår de sendte det tidligere brev
- hvad besvarelsen skal bruges til.

AES kan med fordel forklare veteranen, hvorfor det er vigtigt for sagsbehandlingen, at han udfylder og sender spørgeskemaet. AES kunne også sende spørgeskemaet igen for en sikkerheds skyld.

Ikke entydigt om partsrepræsentanter har betydning for, at veteranerne indsender et udfyldt skema

Veteranen har i 21 ud af de 50 gennemgåede sager haft en partsrepræsentant, mens AES behandlede sagen. Det har primært været ansatte ved Veterancenteret.

Ud af de ni sager, hvor veteranen ikke har sendt et udfyldt spørgeskema til AES, er der seks sager, hvor der ikke er tilknyttet en partsrepræsentant og tre sager, hvor en partsrepræsentant har hjulpet veteranen, mens sagen verserede i AES. Der er derfor ikke et entydigt mønster i, om partsrepræsentanter har betydning for, om AES får de supplerende oplysninger.

De formelle regler for sagsbehandling

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

Undersøgelsen viser, at AES generelt overholder forvaltningslovens regler om begrundelse og henvisning til relevante retsregler. I fem af de 50 sager vurderer vi, at begrundelsen ikke er i overensstemmelse med begrundelseskravet, og i tre af de 50 sager er der ikke henvist til de relevante retsregler.

I samtlige sager er der foretaget partshøring og givet tilstrækkelig klagevejledning.

Sagerne med mangelfulde begrundelser har forskellige grader af mangler. De fleste mangler er ikke alvorlige. Kun i en enkelt sag er begrundelsen i ringe grad i overensstemmelse med begrundelseskravet.

I de sager, hvor der ikke er henvist til relevante retsregler, skyldes det enten, at der mangler en henvisning til punktet F.2. om depression efter krigsdeltagelse på erhvervssygdomsfortegnelsen eller en manglende henvisning til særloven.

Undersøgelsen viser, at det generelt fremgår tydeligt af resultatboksene på forsiden af afgørelserne, om der er tale om et afslag eller en anerkendelse af arbejdsskaden. Vi vurderer, at AES bør være mere præcise i deres formuleringer, når de henviser til den anmeldte sygdom. Det er nemlig ikke altid den anmeldte sygdom, som AES lægger til grund i afgørelsen.

Undersøgelsens resultater om de formelle sagsbehandlingsregler, giver anledning til følgende anbefalinger fra AST:

ANBEFALINGER

- AES skal begrunde, hvilken diagnose de lægger til grund i afgørelsen. Hvis der er stillet flere diagnoser, skal AES konkret begrunde, hvorfor den ene diagnose lægges til grund og ikke en anden.
- AES skal også præcisere i resultatboksen hvilken sygdom, de tager stilling til. AES skal undgå at skrive, at "den anmeldte psykiske sygdom ikke kan anerkendes".
- AES skal fortsat begrunde, hvorfor nogle oplysninger ikke er tilstrækkelige til, at sagen kan anerkendes som en arbejdsskade, når andre oplysninger taler for at anerkende.
- AES skal behandle alle veteransagerne efter både arbejdsskadeloven og efter særloven.
- AES skal huske at henvise til punkt F.2. om depression efter krigsdeltagelse i erhvervssygdomsfortegnelsen både i sager, hvor de behandler sagen alene efter dette punkt og de sager, hvor de også træffer afgørelse om PTSD.
- AES skal fortsat foretage partshøring og give klagevejledning i samme omfang som nu.

BEGRUNDELSE AF AFGØRELSEN



Når myndigheden, i dette tilfælde AES, vurderer noget, skal de forklare, hvad de lægger vægt på ved vurderingen.

AES skal ikke gøre rede for alle oplysninger i sagen. De skal kun henvise til de oplysninger, som er tillagt væsentlig betydning ved vurderingen.

Begrundelsen skal også indeholde et svar på de bemærkninger, veteranen er kommet med ved høringen af sagens parter.

Undersøgelsens resultater om begrundelse

Begrundelsen følger reglerne i forvaltningsloven i de fleste af de 50 sager, vi har gennemgået.

AES laver generelt gode og udførlige begrundelser i de gennemgåede sager. I mange af sagerne forklarer AES udførligt, hvorfor der ikke er tidsmæssig sammenhæng mellem belastningerne under veteranens udsendelse/udsendelser og udviklingen af veteranens psykiske sygdom.

AES er generelt også gode til at forklare, hvorfor belastningerne ikke har været exceptionelt truende eller katastrofelignende. Dermed forklarer AES også, at belastningerne ikke er så belastende, at de kan være årsag til veteranens psykiske sygdom.

I fem af de 50 sager er begrundelserne i afgørelserne ikke i overensstemmelse med begrundelseskravet. Der har været tale om, at AES ikke:

- forklarer, hvorfor nogle oplysninger lægges til grund frem for andre
- inddrager alle relevante oplysninger i vurdering af sagen
- fuldt ud har begrundet alle dele af afgørelsen.

I fire ud af de fem sager er der tale om små mangler i begrundelserne.

I en enkelt af de fem sager er begrundelsen i ringe grad i overensstemmelse med begrundelseskravet. Her har AES ikke taget stilling til anerkendelse efter særloven. Sagen bliver gennemgået nedenfor. Manglerne ville dog ikke betyde, at afgørelserne var ugyldige, hvis vi skulle behandle dem.

To eksempler på, at begrundelsen er i overensstemmelse med begrundelseskravet

Det første eksempel viser, hvordan AES begrundet, hvorfor de lægger en diagnose til grund frem for en anden.

EKSEMPEL PÅ, AT AES BEGRUNDER, HVILKEN DIAGNOSE, DE LÆGGER TIL GRUND

I sagen har veteranens egen læge anmeldt PTSD. Veteranen har været undersøgt af en psykiatrisk speciallæge, der mener, at veteranen har en uspecificeret belastningsreaktion.

AES forklarer, at de er enige med den psykiatriske speciallæge i, at veteranen har diagnosen uspecificeret belastningsreaktion. AES skriver, at veteranen ikke har været udsat for belastninger af exceptionelt truende eller katastrofeagtig karakter, hvilket er en betingelse for at kunne stille diagnosen PTSD.

AES behandler derfor sygdommen udenfor fortegnelsen.

AST vurderer, at AES fyldestgørende forklarer, hvorfor de lægger en anden diagnose til grund, end den diagnose, der er anmeldt.

Det næste eksempel viser, at en vidneforklaring ikke nødvendigvis er nok til, at AES eller AST kan anerkende sygdommen som en erhvervssygdom. Det er tilfældet, hvis sagens øvrige oplysninger ikke dokumenterer, at veteranen har været udsat for exceptionelle belastninger under sin udsendelse, der er egnede til udviklingen af PTSD.

EKSEMPEL PÅ, AT EN VIDNEFORKLARING I SIG SELV IKKE ER TILSTRÆKKELIG DOKUMENTATION

Sagen handler om en veteran, der har været udsendt til Afghanistan. AES har samlet vurderet, at Forsvaret ikke kan bekræfte de hændelser under udsendelsen, som veteranen har oplyst om. AES har kontaktet et vidne via Forsvaret for eventuelt at kunne få bekræftet hændelserne.

Vidnet kunne ikke bekræfte, at veteranen var blevet beskudt under udsendelsen. Vidnet kunne heller ikke bekræfte, at der havde været raketangreb eller bombeeksplosioner. Endelig kunne vidnet heller ikke bekræfte generelle trusler om angreb, beskydning eller lignende på lejren.

Vidnet bekræftede, at der var et selvmordsangreb, hvor en selvmordsbomber angreb en deling amerikanske soldater. Angrebet betød, at de fik en del døde og sårede ind i deres lejr. Det var deres vagthold, der modtog og hjalp i infirmeriet og hjalp til med at få pårørende ind til deres sårede og dræbte. To amerikanske soldater og en lokal dreng døde.

AES vurderer, at hændelsen ikke er af så exceptionel karakter, at den kan udgøre grundlaget for at udvikle PTSD.

AST vurderer, at AES tydeligt har begrundet, hvorfor vidneforklaringen ikke er nok til, at veteranen kan få anerkendt sin PTSD som erhvervssygdom.

Eksempel på, at begrundelsen i mindre omfang er i overensstemmelse med begrundelseskravet

Nedenfor gennemgår vi et eksempel, hvor AES lægger til grund, at veteranen har PTSD. Det gør AES, selvom der bliver nævnt flere forskellige diagnoser i de lægelige akter. AES begrundet ikke, hvorfor de lægger til grund, at veteranen har PTSD.

EKSEMPEL PÅ EN AFGØRELSE, HVOR AES LÆGGER ÉN DIAGNOSE TIL GRUND FREM FOR EN ANDEN UDEN AT BEGRUNDE HVORFOR

Sagen handler om en veteran, der har fået stillet diagnosen PTSD af en psykiatrisk speciallæge.

AES lægger til grund, at veteranen har PTSD og henviser til, at diagnosen er stillet i den psykiatriske speciallægeerklæring.

AES begrundet ikke, hvorfor de lægger diagnosen PTSD til grund. Der bliver stillet flere forskellige diagnoser i sagen:

- depressiv enkeltepisode
- uspecificeret belastningsreaktion
- moderat panikangst
- moderat akut belastningsreaktion.

AST anbefaler, at AES klart begrundet, hvorfor de lægger en diagnose til grund frem for en anden.

Sagen er også beskrevet i kapitel 3 i "Eksempel på, at der er selvmodsigelser i AES' begrundelse"

Eksempel på, at begrundelsen i ringe grad er i overensstemmelse med begrundelseskravet

Nedenfor gennemgår vi et eksempel, hvor begrundelsen i ringe grad lever op til kravet i forvaltningsloven, idet AES slet ikke har vurderet sagen efter særloven. Vi har også gennemgået sagen i kapitel 3, da der er modstridende oplysninger i begrundelsen for afgørelsen efter arbejdsskadeloven.

EKSEMPEL PÅ EN AFGØRELSE MED MANGLENDE BEGRUNDELSE EFTER SÆRLOVEN

I en enkelt sag har AES ikke forholdt sig til særloven i afgørelsen, og der er heller ikke en begrundelse i afgørelsen om særloven.

AES har i resultatboksen kun anført, at den anmeldte sygdom ikke kan anerkendes.

AES behandler sagen efter erhvervssygdomsfortegnelsens punkt F.2. om depression efter krigsdeltagelse. Det gør de, selv om der til sidst i afgørelsen står, at veteranen slet ikke har en depression. Se mere herom ovenfor.

AST bemærker, at AES altid skal tage stilling til anerkendelse. Det skal AES både efter arbejdsskadesikringsloven og efter særloven, når det er en arbejdsskadesag, der vedrører en veteran.

Hvis vi havde behandlet sagen, ville vi have kritiseret AES for ikke at vurdere sagen efter særloven, og vi ville bede AES tage stilling til sagen ud fra særloven. Vi ville derfor kun træffe afgørelse om anerkendelse efter arbejdsskadesikringsloven, hvis sagen havde været en klagesag.

HENVISNING TIL RETSREGLER



HENVISNING TIL RELEVANTE RETSREGLER

Reglerne om henvisning til de relevante retsregler står i forvaltningslovens § 24.

En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet på baggrund af.

En myndighed skal i en begrundelse henvise til de regler, de har afgjort sagen efter. På den måde kan borgeren selv finde frem til reglerne. Myndigheden kan også vedlægge et uddrag af reglerne.

Hvis sagen er afgjort ud fra et administrativt skøn, skal myndigheden også skrive i begrundelsen, hvilke hovedhensyn der har været afgørende i skønnet.

Undersøgelsens resultater om henvisning til retsregler

I 47 af de 50 sager henviser AES til de relevante retsregler.

I to af de 50 sager henviser AES ikke til erhvervssygdomsfortegnelse punkt F.2. om depression efter krigsdeltagelse. I begge sager henviser AES dog til punktet på fortegnelsen under begrundelsen. Derudover forklarer AES også om punktet i selve begrundelsen.

I en enkelt af de 50 sager har AES ikke henvist til særloven om tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret PTSD. Det har AES ikke, selvom de har vurderet sagen efter særloven. Det fremgår både af resultatboksen og af begrundelsen i afgørelsen.

Derudover er der en enkelt sag, hvor AES slet ikke har taget stilling til særloven, og derfor heller ikke henvist til særloven i afgørelsen. Ud fra, hvad AES har taget stilling til i afgørelsen har de henvist til de relevante retsregler. AES burde dog også have taget stilling til særloven og derfor også henvist til den. I den ene sag har vi vurderet, at der er henvist til de relevante retsregler i forhold til, hvad der er truffet afgørelse om. Sagen er beskrevet nærmere ovenfor på side 47 i "Eksempel på en afgørelse med manglende begrundelse efter særloven". Her vurderer vi, at sagen i ringe grad følger kravet til begrundelser i forvaltningsloven.

PARTSHØRING AF VETERANEN



REGLERNE OM PARTSHØRING

Reglerne om partshøring står i forvaltningslovens §§ 19 og 20.

Sagens parter skal vide, hvilke oplysninger myndigheden har i sagen. De skal desuden have mulighed for at kommentere og/eller supplere oplysningerne, inden myndigheden afgør sagen.

Partshøring er med til at sikre, at myndighedens afgørelse er rigtig og lovlig.

Der er ikke et formkrav til selve høringsprocessen, som enten kan gennemføres skriftligt eller mundtligt. Formen skal dog re-

PARTSHØRINGS- FRIST

spektere formålet med pligten til partshøring, altså ønsket om at parten får mulighed for at kommentere, korrigere og supplere sagens faktuelle grundlag.

Partens frist for at komme med bemærkninger skal være rimelig i forhold til de oplysninger, som parten skal gennemgå, og afgørelsens karakter. Det afgørende er, hvor omfattende oplysningerne er, og hvor bebyrdende sagen er.

Undersøgelsens resultater om partshøring

Undersøgelsen viser, at AES i alle sagerne har overholdt reglerne om partshøring.

AES skriver undervejs i behandlingen af sagen til veteranen, når der er kommet akter i sagen. AES orienterer løbende veteranen om muligheden for at komme med bemærkninger til sagen.

AES sender også en partshøring til veteranen, før de afgør sagen. I brevet eller mailen er der en oversigt over oplysningerne i sagen og en kopi af de oplysninger, som veteranen ikke allerede kender. AES skriver, at veteranen kan komme med kommentarer til oplysningerne i sagen.

Derudover kan veteranen til enhver tid logge på Se Sag og finde de oplysninger, som indgår i sagens behandling.

KLAGEVEJLEDNING



REGLERNE OM KLAGEVEJLEDNING

Reglerne om klagevejledning står i forvaltningslovens § 25.

En klagevejledning er fyldestgørende, hvis der står:

- hvem veteranen skal sende klagen til
- hvordan veteranen skal klage
- tidsfristen for at klage.

FORMKRAV

En klagevejledning kan stå i selve afgørelsen, eller myndigheden kan lægge den ved afgørelsen. Det skal stå i afgørelsen, hvis vejledningen til at klage er vedlagt.

Klagevejledningen skal være klar og præcis, så modtageren ikke kan komme i tvivl om, hvornår en klage skal være sendes til AES.

Undersøgelsens resultater om klagevejledning

AES har givet relevant klagevejledning i alle 50 sager.

Klagevejledningerne er meget udførlige, og beskriver på en forståelig måde, hvor længe og hvordan veteranen kan klage.

Afgørelserne i de 50 sager strækker sig over en periode fra august 2015 til december 2017, og der er undervejs sket flere ændringer/justeringer af klagevejledningen.

RESULTATBOKSE

På forsiden af afgørelser fra AES er der en boks med resultatet af afgørelsen. Formålet med boksen er at tydeliggøre sagens udfald overfor modtageren.

Undersøgelsens resultater om afgørelsesbokse

I alle 50 sager står AES' afgørelse i sagen i boksen på afgørelsens første side.

I 49 ud af de 50 afgørelser står det i boksen, at den anmeldte psykiske sygdom ikke kan anerkendes som erhvervssygdom efter arbejdsskadeloven eller efter særloven. Det betyder, at veteranen ikke har ret til erstatning eller andre ydelser efter arbejdsskadeloven.

I en enkelt af de 50 sager har AES ikke forholdt sig til særloven i resultatboksen. AES har kun skrevet, at de ikke kan anerkende den anmeldte psykiske sygdom. Derfor har veteranen ikke ret til erstatning eller andre ydelser efter arbejdsskadeloven.

I selve afgørelsen tager AES dog heller ikke stilling til anerkendelse efter særloven. Derfor er der ikke uoverensstemmelse mellem resultatboksen på forsiden af afgørelsen og begrundelsen i afgørelsen. Vi vurderer på den baggrund, at det fremgår af afgørelsesboksen, om der er tale om anerkendelse eller ej. Der er nemlig overensstemmelse mellem resultatboksen og begrundelsen.

AES burde dog have taget stilling til anerkendelse efter særloven i den pågældende sag.

Diagnosen som AES lægger til grund bør fremgå

I ingen af de 50 sager står det i boksen, hvilken diagnose AES konkret har taget stilling til i afgørelsen.

I 49 af sagerne står der i boksen, at AES har taget stilling til "den anmeldte psykiske sygdom". I en enkelt af de 50 sager er der ikke henvist til en sygdom, men anvendt formuleringen "din sag kan ikke anerkendes".

AES lægger dog ikke altid den anmeldte sygdom til grund i afgørelsen. Diagnosen kan have ændret sig i forbindelse med undersøgelser og den øvrige oplysning af sagen.

Det er generelt upræcist, når AES ikke henviser til den konkrete diagnose. AES' formulering er både forvirrende og ukorrekt i de sager, hvor diagnosen er ændret, siden veteranen anmeldte sagen.

Forståeligheden i afgørelser og følgebrev fra AES

SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

GENNEMGANG AF FEM AFGØRELSER OG TO FØLGEBREVE

I dette kapitel gennemgår vi resultaterne af analysen af fem afgørelser fra AES. Det er afgørelser, hvor veteranen får afslag på at få anerkendt en psykisk sygdom som en arbejdsskade. Vi gennemgår desuden resultaterne af analysen af to typer følgebrev til spørgeskemaer, som AES sender til veteraner. Formålet med analysen er at belyse formidlingen, herunder formen og indholdet - om budskabet er klart og forståeligt for modtageren. Analysen er et supplement til gennemgangen af sagerne, som er i de andre kapitler i rapporten.

Analysen viser, at der er nogle grundlæggende problemer med formidlingen i afgørelserne og følgebrevene. Nedenfor beskriver vi de enkelte elementer, som vi vurderer, at AES med fordel kan arbejde med, så afgørelserne og følgebrevene samlet set bliver så klare og forståelige som muligt for veteranerne.

Roller og ansvar kan formidles tydeligere

Gennemgangen af afgørelserne viser, at der optræder flere forskellige aktører i teksten hvilket er med til at gøre afgørelserne svære at læse og forstå. AES kan derfor med fordel arbejde med at forklare, hvilke roller og ansvar de forskellige interessenter har i sagen. Det kan AES også med fordel gøre i følgebrevene.

Klar beskrivelse af, hvad AES inddrager og lægger vægt på i sagsbehandlingen

Gennemgangen viser også, at AES med fordel kan arbejde med en klarere opdeling af de forskellige dele af en afgørelse. Fakta, jus og subsumtion.

Altså en klar beskrivelse af, hvad AES kigger på i form af oplysninger om helbred, lægejournaler og forklaringer fra andre. Hvad reglerne er og dermed også, hvad AES skal og kan tage stilling til og ikke tage stilling til. Og endelig subsumtionen, hvor fakta og jus bliver taget i brug i den juridiske vurdering. Her kan AES arbejde med i endnu højere grad at tage modtageren med indenfor i "maskinrummet"; altså vise modtageren, hvad der bliver lagt vægt på og hvorfor.

AES kan beskrive formålet med spørgeskemaerne tydeligere i følgebrevene

AES bør forsøge at forklare eller at oversætte til modtageren, hvorfor det er vigtigt at sende skemaet retur (fordi AES skal

bruge stregkoden), og hvorfor det er vigtigt at overholde bestemte frister.

Inkonsekvens i formen og mangel på afbræk

Analysen viser desuden, at der ikke er konsekvens i brugen af store og små bogstaver og brug af skrifttyper. Derudover er der behov for flere afbræk i teksten, eksempelvis ved at benytte punktopstillinger ved opremsninger.

Denne pointe gør sig også gældende for de to følgebrev til spørgeskemaerne, som AES sender til veteranerne.

Konsekvens i brugen af typografi og brug af flere afbræk i teksten er med til at gøre teksten lettere at læse. Det er med til at give en større overskuelighed i de mange forskellige informationer, AES skal formidle til modtageren.

Aktivt sprog

Endelig viser gennemgangen, at AES med forskellige sproglige greb kan tydeliggøre budskabet i afgørelserne og følgebrevene. Teksten bliver lettere at læse ved eksempelvis at bruge aktivt sprog med klar angivelse af afsender, modtager og andre interessenter som "vi", "du" og "din læge".

ANBEFALINGER

- AES kan med fordel arbejde med at gøre ansvar og roller i sagsbehandlingen endnu mere tydelige i de enkelte afsnit i afgørelserne og til en vis grad også i følgebrevene.

På den måde får modtageren forklaret, at det er AES' rolle at tage stilling til, om en borger kan få anerkendt en sygdom som arbejdsskade. Risikoen for misforståelser bliver mindre, hvis AES arbejder med tydeligt at forklare, hvem der har de forskellige kompetencer og roller.

- AES bør sikre, at alle typer følgebrev indeholder vigtige informationer om sagsforløbet, så alle veteraner får dem.

Derudover bør AES overveje at bruge overskrifter til de enkelte afsnit i følgebrevet målrettet veteranerne.

- AES kan desuden med fordel gøre mere ud af at forklare i følgebrevene:

- hvorfor det er vigtigt at sende skemaet retur (AES skal bruge stregkoden)

- hvorfor det er vigtigt at overholde bestemte frister.

- AES kan med fordel arbejde med at lave flere afbræk i teksten i form af punktopstillinger. Det gælder for eksempel, når AES remser faktuelle oplysninger op. Det hjælper modtageren med at danne sig et overblik over oplysningerne og gør teksten lettere at læse.

- AES kan med fordel overveje at tilføje en sigende overskrift som det første i afgørelsen. Det kan være "Afgørelse om anmeldt arbejdsskade".

Det samme gør sig gældende i følgebrevene. Her er et bud på en overskrift eksempelvis "Vi har brug for oplysninger fra dig".

Overskriften er med til at disponere indholdet, så modtageren hurtigere kan orientere sig og finde ud af, hvad dokumentet drejer sig om. Derudover kan AES overveje at tilføje (flere) sigende overskrifter i dokumentet. Det gør teksten mere læsevenlig og forståelig for modtageren.

- Endelig kan AES med fordel skrive navne, titler og an-

det på en mere ensartet måde og bruge den samme typografi i afgørelserne og følgebrevene. Fordelen er, at AES signalerer overblik og en klar retning for kommunikationen ved at benytte en konsekvent linje i brug af typografi og måder at skrive navne og titler. Uden en forklaring på forskellene i skrivemåder og typografier risikerer AES at signalere, at det er lidt vilkårligt, hvad der er taget med i afgørelsen eller følgebrevet.

GENERELT OM ANALYSEN

Analysen og anbefalingerne er kvalitative og tager udgangspunkt i principperne, der fremgår af AST's [sprogpolitik](#) og publikationen "[At skrive en afgørelse](#)".

Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at der ikke er en endelig opskrift på rækkefølgen og formen af en afgørelse. Det samme gør sig gældende for opbygningen af følgebrev. Det er heller ikke målet med denne analyse og anbefalingerne. Hensigten er at komme med nogle anbefalinger til arbejdet med at kommunikere klart og tydeligt til borgerne. Herunder at imødekomme den centrale problematik om, at det kan være svært for borgerne at gennemskue, hvordan AES arbejder, og hvordan de kommer frem til en afgørelse.

Analyse og anbefalinger tager udgangspunkt i henholdsvis fælles træk og formuleringer i de fem udvalgte afgørelser og de to typer følgebrev fra AES. I forhold til afgørelserne handler analysen kun om selve afgørelsen og ikke om, hvordan den kan være sendt til og modtaget af borgeren.

AT SKRIVE EN AFGØRELSE

At skrive en afgørelse er en række råd til sagsbehandlere om at bygge afgørelser overskueligt og forståeligt op. En afgørelse består af tre dele:

- Subsumption
- Fakta
- Jus

Subsumptionen er essensen af afgørelsen, hvor myndigheden afvejer jus og fakta i forhold til hinanden og begrundes, hvorfor resultatet bliver på netop denne måde. Fakta er blandt andet oplysninger om sygdomsforløb, forklaringer og lægeerklæringer. Endelig er jus de regler, myndigheden følger for at afgøre sagen.

FORMEN PÅ AFGØRELSENE

Varierende stavemåder, opsætning og typografi kan skabe unødigt støj

Udseendet og formen på afgørelsen har betydning for det første indtryk, modtageren eller læseren får ved at kigge på afgørelsen. Hvis stavemåder, opsætning og typografi varierer en del, kan det komme til at virke vilkårligt for modtageren, hvad AES vil kommunikere.

På forsiden af afgørelserne bliver modtageren præsenteret for en lang række faktuelle oplysninger. Det er blandt andet:

- afsenderens navn og adresse
- dato for brevet/afgørelsen
- journalnummer (j.nr)
- anmeldedato
- tilskadekomnes navn
- tilskadekomnes adresse
- arbejdsgiver
- arbejdsgivers adresse.

Som et eksempel er ovenstående oplysninger alle skrevet på samme måde på nær rubrikken med arbejdsgiver. Her står Forsvarsministeriet udelukkende med store bogstaver. Skrivemåden går igen i afsnittet "Kilder" i afgørelserne. I det afsnit står titlen "læge" og navnet på lægen også med store bogstaver, mens de øvrige titler og navne er skrevet med stort begyndelsesbogstav. Den sproglige variation kan få teksten til at virke ustruktureret og ufærdig. Det virker måske logisk for AES, hvorfor noget er stort og andet småt. Modtageren er til gengæld overladt til at gætte på, hvad forskellene skyldes. Ved

I bilag 2: "Eksempel på afgørelse" kan du se et eksempel på et uddrag af en afgørelse fra AES, som illustrerer form og opsætning.

BRUG AF STORE OG SMÅ BOGSTAVER

KONSEKVENT DATOANGIVELSE

at være konsekvent i skrivemåden undgår modtageren spekulationer eller "støj" i formidlingen.

Et andet eksempel er i gennemgangen af kilder, hvor AES henviser til forskellige datoer, der bliver angivet på tre forskellige måder. Der bliver både skrevet den xx., d. xx. og xx. Det virker inkonsekvent at benytte tre forskellige datoangivelser, og anbefalingen er derfor at vælge en.

TIDSSVARENDE SKRIFTTYPE

Endelig har AES valgt en skrifttype i afgørelsen, der fremstår forholdsvis gammeldags. Sidefoden har en mere tidssvarende skrifttype.

En grafisk gennemgang kan øge læsevenligheden og signalere, at AES har gjort sig umage med at fremstille teksten indbydende, så den er til at gå til og forstå.

PUNKT- OPSTILLINGER

Behov for at skabe overblik for læseren

Afsnit med mange informationer om blandt andet datoer kan med fordel stilles mere overskueligt op i punktform. Det hjælper modtageren med hurtigere at danne sig et overblik. AES får samtidig signaleret, at her er der tale om en opremsning af noget faktisk. Især når det er en gengivelse af AES' opfattelse af et forløb.

FÆRRE AKTØRER I SÆTNINGERNE

Det kan også gøre teksten mere tilgængelig, hvis AES undgår at omtale flere aktører i samme sætning. I eksemplet nedenfor er der i samme sætning både en afsender omtalt som "vi", Forsvaret og modtageren af brevet kaldet "du". I sætningen optræder også aktøren "vidner". Der er altså tale om fire forskellige aktører i samme sætning og derpå flere sætninger med beskrivelse af, hvad AES har forsøgt i forhold til modtageren.

Vi har taget et eksempel fra en afgørelse og givet et bud på hvordan punktopstillinger og sætninger med færre aktører, kan være med til at give læseren et bedre overblik over oplysningerne og tydeligere vise læseren, hvad der er sket og hvornår.

EKSEMPEL

Teksten som den står i afgørelsen:

Idet Forsvaret ikke kan bekræfte de belastninger, som du har været udsat for under din udsendelse, har vi den 1. februar 2017 bedt dig indsende oplysninger på vidner, som kan bevidne dine belastninger. Vi har den 2. marts 2017 og 27. marts 2017 rykket for svar uden held. Den 11. maj 2017 forsøgte vi at få fat på dig via telefonen, men idet det ikke var muligt at komme i kontakt med dig her, skrev vi den 15. maj 2017 igen et brev til dig, hvor vi bad dig indsende oplysninger på vidner. Vi har ved brev af 9. juni 2017 rykket uden at få svar.

Forslag til en alternativ opstilling:

Vi har spurgt Forsvaret, der ikke kan bekræfte din oplevelse af belastningerne under din udsendelse. Derfor har vi bedt dig om oplysninger flere gange:

- den 1. februar 2017 bad vi dig sende oplysninger om vidner til dine belastninger.
- den 2. marts 2017 og den 27. marts 2017 har vi rykket for svar. Uden held.
- den 11. maj 2017 forsøgte vi at ringe til dig.
- den 15. maj 2017 sendte vi igen et brev til dig, hvor vi bad dig sende os oplysninger om vidner.
- vi har rykket dig igen den 9. juni 2017 uden at få svar.

Sigende overskrifter

Hvis man ser bort fra overskriften i boksen på første side af afgørelserne, er den første overskrift modtageren ser "Kilder". Det er først ved at læse på den følgende tekst, at overskriften bliver forståelig. Nemlig at "Kilder" dækker over de oplysninger, som AES har brugt eller forsøgt at indhente for at kunne afgøre sagen. AES kan overveje en mere sigende overskrift eksempelvis "Oplysninger vi har brugt til at afgøre sagen" eller "Kilder, vi har brugt til at afgøre sagen". En sætning frem for et ord kan hjælpe på læsevenlighed og forståelighed, når læseren skal overskue, hvad afgørelsen handler om.

AFGØRELSESNES FORSIDE

Der er ikke nogen egentlig overskrift på afgørelsens forside. I øverste venstre hjørne står oplysninger om AES.

OVERSKIFT PÅ FORSIDEN AF AFGØRELSEN

Det fremgår ikke tydeligt, hvad dokumentet handler om, hvis læseren begynder at læse fra øverste venstre hjørne, og forsiden kommer til at fremstå rodet. Det er først efter en række faktuelle oplysninger, at der kommer en tekstboks med overskriften "Afgørelse og beslutninger", hvilket angiver hvad dokumentet handler om. Det er dog ikke helt tydeligt, hvad forskellen er på en afgørelse og en beslutning.

Det vil øge forståeligheden og bidrage til klar kommunikation til modtageren, hvis indholdet disponeres bedre. Det kan eksempelvis gøres ved brug af en sigende overskrift som "Afgørelse om anmeldt arbejdsskade", "Vores afgørelse om den anmeldte arbejdsskade" eller "Vores afgørelse om din anmeldte arbejdsskade". Sidstnævnte kan med fordel bruges, når der er et sidehoved med tydelig angivelse af afsender.

Hvis AES benytter "vores" eller "vi" sender de et klart signal om, hvem der skriver. Det kan give et hurtigt overblik og tydeliggøre, hvem de forskellige aktører er, når der er flere parter involveret. Det kan samtidig hjælpe AES med at forklare modtageren, hvad AES tager stilling til.

Særligt om resultatboksen

På forsiden er en resultatboks, hvor AES skriver afgørelsen af sagen. Her skifter AES fokus og veksler mellem passivt og aktivt sprogbrug. Det betyder, at AES' rolle (at afgøre sagen) kan fremstå en smule utydelig.

Aktivt sprogbrug sender et tydeligt signal om, hvem der gør hvad. I dette tilfælde er budskabet, at AES afgør, om sygdommen kan anerkendes som en arbejdsskade. Når AES eksempelvis skriver "Den anmeldte sygdom kan ikke anerkendes", fremgår det ikke tydeligt, hvem der har afgjort det. I eksemplet i boksen beskriver vi, hvordan budskabet i resultatboksen kan formidles med mere aktiv sprogbrug.

RESULTATBOKSEN KAN BLIVE (ENDNU)MERE TYDELIG

EKSEMPEL

I resultatboksen med titlen "Afgørelser og beslutninger" står der:

"Den anmeldte psykiske sygdom kan ikke anerkendes som en arbejdsskade. Det betyder, at du ikke har ret til erstatning eller andre ydelser efter arbejdsskadeloven.

Du har heller ikke ret til erstatning eller andre ydelser efter særloven om udsendte statsansatte.

Du kan klage over denne afgørelse inden 4 uger, se sidst i afgørelsen."

Den første sætning kan i stedet være:

"Vi/AES kan ikke anerkende din sygdom i form af xx som en arbejdsskade."

Herefter kan man overveje at stille konsekvenserne endnu tydeligere op med en punktopstilling.

"Vores afgørelse betyder, at du:

- ikke har ret til erstatning eller andre ydelser efter arbejdsskadeloven
- heller ikke har ret til erstatning eller andre ydelser efter særloven om udsendte statsansatte."

AES kan på den måde signalere, at der er tænkt over, hvad modtageren først og fremmest skal have at vide. Ved at understrege pointerne eller konklusionen i punktopstilling signalerer AES, at der er tænkt over formidlingen af afgørelsen, og hvad den betyder for modtageren. På den måde "oversætter" AES sine handlinger (afgørelsen) til konsekvensen (resultat) for modtageren.

ANSVAR OG ROLLER SKAL VÆRE TYDELIGE I AFGØRELSENE

Flere steder i afgørelserne er formuleringer og forklaringer indforståede. De bliver ikke oversat, så modtageren kan få en klar ide om, hvad det betyder for hende eller ham. Det gælder for de forskellige parter i sagen og deres roller i sagsbehandlingen og i forhold til henvisninger eller forklaringer med afsæt i lovgivningen.

I denne type sager er en række forskellige personer og myndigheder involveret. Det kan eksempelvis være:

- Kommunen
- Veterancentret
- Forsvarets Personalestyrelse
- Totalforsvarsarkivet
- Læge XX
- Psykolog 1
- Psykolog 2
- Forsvarsministeriet
- Veteranen.

De forskellige personer og myndigheders rolle i sagen er dog meget forskellige. Nogle bidrager udelukkende med oplysninger, andre er deciderede parter i sagen, og endelig afgør AES, som den eneste instans, sagen. Men det er ikke altid tydeligt for modtageren, hvem der har ansvar for de forskellige dele af processen.

I de fem afgørelser har veteranen fået afslag på anerkendelse af deres PTSD som en arbejdsskade på trods af, at de tidligere har fået stillet diagnosen af en speciallæge. Derfor er det særligt vigtigt, at AES er tydelig i beskrivelserne af, at de forholder sig til nogle andre forhold end lægen, der stillede diagnosen, og hvilken diagnose de derfor lægger til grund for deres vurdering. I boksen nedenfor er et eksempel på, hvordan AES kan arbejde med at tydeliggøre sin egen rolle, herunder at de forholder sig til reglerne for, hvornår PTSD kan anerkendes som en arbejdsskade.

EKSEMPEL

Formulering fra AES' afgørelse:

"Vi skal gøre opmærksom på, at det er Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES), der har kompetencen til at træffe afgørelse i arbejdsskadesager. Vi henviser i øvrigt til begrundelsen i afgørelsen."

Alternativ formulering:

"Vores afgørelser gælder arbejdsskader. Vi vurderer med andre ord, om din sygdom/beskrevne lidelse opfylder reglerne for at blive anerkendt som en arbejdsskade. Efter loven skal du opfylde en række kriterier, som Hvis du gør det, kan vi anerkende din sygdom/PTSD som en arbejdsskade. Hvis du ikke opfylder kriterierne i loven, kan vi ikke anerkende din sygdom/PTSD som en arbejdsskade. Vi skal blandt andet se på, om der er en tidsmæssig sammenhæng mellem de begivenheder, du har været udsat for, og hvornår du fik de første symptomer. Du skal være opmærksom på, at vi i vores afgørelse lægger vægt på flere faktorer, end din læge kender til."

Henvisninger til reglerne er også indforståede i de gennemgåede afgørelser. Det er også med til at gøre budskabet uklart og mindsker forståeligheden for læseren. I boksen nedenfor er der et eksempel på, hvordan AES kan overveje at ændre formuleringerne.

EKSEMPEL

Formulering fra AES' afgørelser:

"Den anmeldte psykiske sygdom er heller ikke omfattet af lov om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion."

Forslag til omskrivning med et mere aktivt sprog:

"Vi har i vores afgørelse også taget stilling til, om din sygdom kan være omfattet af særloven. Efter denne lov kan du få erstatning eller godtgørelse, hvis ... (her kan AES kort opsummere betingelserne). Din sygdom opfylder ikke betingelserne som er beskrevet i loven. Derfor kan vi ikke anerkende din sygdom som en arbejdsskade efter særloven."

I samme afsnit kan AES med fordel lave en punktopstilling over, hvordan PTSD kan blive anerkendt efter særloven.

FØLGEBREVE TIL SPØRGESKEMAER

Som vi tidligere har beskrevet, sender AES et spørgeskema til borgere, der anmelder en arbejdsskade. Formålet med spørgeskemaet er, at få oplysninger som AES skal bruge, når de behandler sagen.

Spørgeskemaerne giver borgeren mulighed for at formidle deres oplevelser og andre oplysninger, som kan få betydning for, hvordan AES afgør sagen. Derfor er det afgørende, at borgeren er klar over, hvorfor han eller hun udfylder spørgeskemaerne og sender dem til AES. Vi har i forlængelse heraf valgt at se på følgebrevene til spørgeskemaerne, da det er her, AES formidler formålet med spørgeskemaet, og hvad oplysningerne bliver brugt til.

I bilag 3: 'Eksempler på følgebrev kan du se eksempler på følgebrevene fra AES, som illustrerer form og opsætning.

TO TYPER FØLGEBREVE

Vi har analyseret to slags følgebrev:

1. Et følgebrev, der knytter sig til et spørgeskema specifikt målrettet veteraner.
2. Et følgebrev, der knytter sig til et mere generelt spørgeskema om veteranens arbejde og helbred

Følgebrevene indeholder forskellige oplysninger, og spørgeskemaerne er også forskellige. Det fremgår af sagerne, at AES sender det generelle spørgeskema i sager, hvor det ikke har været tydeligt i anmeldelsen af arbejdsskaden, at der er tale om en veteran. AES sender spørgeskemaet målrettet veteraner, når myndigheden bliver klar over, at sagen handler om en veteran.

Der er flere udgaver af spørgeskemaer og følgebrev i de 50 sager, vi har gennemgået. Denne analyse tager udgangspunkt i de nyeste versioner af følgebrevene. Analysen af følgebrevene handler om formen og indholdet, ligesom analysen af afgørelserne.

Den største forskel på afgørelse og følgebrev (med spørgeskema) er, at sidstnævnte lægger op til et svar. AES beder modtageren om at gøre noget; at svare på nogle spørgsmål. Derfor er denne analyses fokus lidt anderledes end ved gennemgangen af afgørelserne.

Følgebrev til spørgeskema specifikt målrettet veteraner

Formen i følgebrevet minder om den i afgørelserne, og derfor er anbefalingen om en mere tidssvarende typografi den samme. Det har vi beskrevet i afsnittet "Formen på afgørelserne".

[Mangler overskift på første side](#)

Derudover er anbefalingen om at disponere indholdet af dokumentet, ved at tilføje en sigende overskrift, også den samme som i analysen af afgørelserne.

Følgebrevets første del består af nogle faktuelle oplysninger:

- Modtagers navn og adresse
- Dato
- Et journalnummer
- Anmeldedato
- Tilskadekomnes navn
- Part/Selskab skadenr
- Sygdom/skade.

**POINTER OM
FORMEN PÅ
AFGØRELSENE
GØR SIG OGSÅ
GÆLDENDE FOR
DE TO BREVE**

Den første sætning i brevet er skrevet med udgangspunkt i, hvad AES har brug for. Der er ikke nogen forklaring på, hvad AES skal bruge oplysningerne til. Det er først ved at se på selve spørgeskemaet, at modtageren bliver præsenteret for, hvad henvendelsen handler sig om.

Anbefalingen er derfor, at AES giver brevet en overskrift, der tydeligt angiver, hvad det handler om. Det kunne eksempelvis være "Vi har brug for oplysninger fra dig".

De ovenstående pointer og anbefalinger gælder også for følgebrevet til det mere generelle spørgeskema om psykisk helbred og arbejdsliv.

Forklar hvorfor noget er vigtigt, fremfor blot at fremhæve det
Midt på siden i brevet er der en sætning med fed typografi, hvor AES skriver, at modtageren kan udsætte fristen for at svare på spørgsmålene i det vedlagte skema.

Typografi i fed bliver nogle gange brugt til at understrege noget særligt vigtigt overfor modtageren. AES forklarer ikke, hvorfor fristen og en eventuel udsættelse er særlig vigtig. Anbefalingen er her, at AES forsøger at forklare med noget kontekst og lader være med at fremhæve noget med fed typografi. Det kan for eksempel være ved at forklare, hvorfor det er vigtigt, at modtageren svarer inden en bestemt frist. At det er nødvendigt for at afgøre sagen, at sagen måske kan blive forsinket eller noget tredje.

Angiv tydeligt hvad modtageren kan og skal gøre

I det andet afsnit i følgebrevet skriver AES: "Hvis du vælger at besvare spørgsmålene på anden måde end i brevet, bedes du under alle omstændigheder vedlægge brevet på grund af stregkoden."

Sætningen er formuleret indforstået, da det først er på sidste side, at det fremgår, hvad det er for en stregkode. Anbefalingen er derfor, at AES bliver mere tydelig i, hvad modtageren kan og helst skal gøre. Det kan for eksempel være ved at skrive:

"Du behøver ikke skrive dine svar i spørgeskemaet. Du må gerne skrive det på et selvstændigt papir og sende det til os. Vi har brug for stregkoden, der står på skemaet. Vi vil derfor under alle omstændigheder bede dig sende spørgeskemaet til os."

Prioritér informationerne i brevet

Derefter er der et afsnit, hvor AES opfordrer modtageren til eventuelt at bede andre om hjælp til at svare på spørgsmålene. Her kan AES med fordel overveje, hvad budskabet er. Hvorfor er det vigtigt at fortælle, at modtageren kan få hjælp til skemaet, og hvorfor er nogle mulige hjælpere nævnt og ikke andre.

Fremhæv det centrale budskab og undlad unødvendige informationer

Næste afsnit er en underskrift med navn og titel på sagsbehandleren. Under underskriften skriver AES:

"For at sikre en effektiv og god sagsbehandling vil flere medarbejdere normalt arbejde med sagen. Hvis du ringer til os om sagen, kan den medarbejder, der tager telefonen, derfor i de fleste tilfælde svare på dine spørgsmål. Hvis ikke, bliver du ringet op indenfor 24 timer, når vi har undersøgt sagen nærmere."

AES kan overveje, om afsnittet skal have en overskrift. Det kan for eksempel være: "Vi har flere sagsbehandlere på de samme sager", eller "Flere sagsbehandlere på vores sager".

Afsnittet bliver indledt med at fastslå noget, der kan virke indlysende og derfor overflødigt. Derfor kan AES overveje, om det er nødvendigt at gøre opmærksom på, at arbejdet er organiseret for at sikre en god og effektiv sagsbehandling. Anbefalingen er at slå fast, at der kan være flere medarbejdere på samme sag. Budskabet er blandt andet, at borgeren måske får fat i en sagsbehandler, som ikke kender alle detaljer i sagen.

Et forslag til en alternativ formulering er:

"Hos os arbejder flere sagsbehandlere med din sag. Du skal derfor vide, at du kan få fat i en sagsbehandler, der ikke kan svare på alle dine spørgsmål, hvis du ringer. Vi ringer til dig i løbet af 24 timer, hvis ikke sagsbehandleren kan svare på dine spørgsmål."

AES kan med fordel skrive det samme i følgebrevene

Nogle veteraner har, som nævnt, fået to forskellige slags følgebrev. Det generelle brev har, modsat brevet målrettet veteraner, en del overskrifter og indeholder flere informationer, som kan være nyttige for alle veteraner. Det er eksempelvis informationer om, hvad veteranen skal gøre (besvare spørgeskemaet) og hvad det næste skridt i sagsbehandlingen er.

Overskrifterne og informationerne skaber et overblik, og AES kan overveje at tilføje både overskrifter og informationer til

brevet specifikt til veteranerne. Nedenfor gennemgår vi afsnittene i følgebrevet og kommer med forslag til ændringer i overskrifter og tekst, der kan være med til at gøre kommunikationen fra AES mere tydelig.

”Spørgeskema om dit arbejde og helbred”

Det første afsnit i brevet har overskriften ”Spørgeskema om dit arbejde og helbred”. Den første sætning i afsnittet tager udgangspunkt i AES. Der står:

”Arbejdsmarkedets Erhvervssikring skal vurdere, om din sygdom er en erhvervssygdom, som kan anerkendes efter arbejdsskadeloven.”

Det er først i anden sætning, at modtageren bliver informeret om, hvad AES har brug for. Her er anbefalingen, at AES først skriver, hvad modtageren gerne må gøre og derpå forklarer, hvorfor det er vigtigt eller nødvendigt. I stedet for først at forklare modtageren forhistorien, kan AES med fordel komme til sagen med det samme. Især når det er første sætning på en side med mange informationer, typografier og aktører.

”Hvad skal du gøre”

Næste afsnit har overskriften ”Hvad skal du gøre”. Her kommer AES med en tydelig anvisning på, hvad myndigheden har brug for – at modtageren udfylder skemaet og sender det inden en bestemt dato. AES kan her overveje at forklare, hvorfor datoen er vigtig, og om den kan blive rykket og i så fald hvordan. Endelig kan AES overveje at forklare modtageren, hvad det betyder, hvis fristen ikke bliver overholdt.

”Hvad er næste skridt”

Det næste afsnit har overskriften ”Hvad er næste skridt”. Her kan AES med fordel sætte et spørgsmålstejn, da sætningen er formuleret som et spørgsmål. Afsnittet er formuleret sådan:

”Når vi har fået dit svar, undersøger vi, om vi skal hente flere oplysninger. Hvis vi har de nødvendige oplysninger, vurderer vi, om din sygdom kan anerkendes efter arbejdsskadeloven. Hvis vi kan anerkende din sygdom undersøger vi også, om du har ret til erstatning”.

Ved at forklare modtageren, hvad der skal ske, er AES med til at skabe et overblik. Anbefalingen er her at gøre roller og handlinger endnu tydeligere. Begreberne ”vurdere”, ”anerkende”, ”undersøge” og ”ret til” handler om, hvad AES gør – afgør sager. Som nævnt tidligere i kapitlet består en afgørelse af tre elementer: Subsumption, jus og fakta. Alle tre elementer er på spil i kommunikationen, og AES kan gøre det endnu tydeligere,

hvad oplysningerne fra borgeren bliver brugt til. Et forslag til en alternativ formulering er:

"Når vi har fået svar fra dig, undersøger vi, om vi har de nødvendige oplysninger til at afgøre din sag. Hvis vi mangler oplysninger, vil vi kontakte dig. Når vi har oplysninger nok, afgør vi, om vi kan anerkende din sygdom efter loven om arbejdsskade.

Hvis vi kan anerkende din sygdom som en arbejdsskade, afgør vi også, om du har ret til erstatning eller godtgørelse."

"Hvis du vil vide mere"

Næste afsnit hedder "Hvis du vil vide mere". Her skriver AES, hvordan borgeren kan finde flere oplysninger om sin egen sag. Det kan ske, ved at borgeren logger på AES' hjemmeside.

Her kan AES med fordel gentage, hvad der skal til for at logge på hjemmesiden, også selvom oplysningerne allerede tidligere er givet til veteranen i et andet brev.

KAPITEL 8

Metode

I dette kapitel beskriver vi datagrundlaget og de metoder, vi har anvendt i undersøgelsen. Vi beskriver først ganske kort det lovgivningsmæssige grundlag for undersøgelsen og hvad en praksisundersøgelse er.

UNDERSØGELSER OM DE OMRÅDER AES VARETAGER

Beskæftigelsesministeren kan bede Ankestyrelsen (AST) om at undersøge Arbejdsmarkedets Erhvervssikrings (AES) praksis i sager, hvor AES træffer afgørelser, som kan ankes til AST. Det fremgår af Lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Det er med afsæt i de regler, at beskæftigelsesministeren har bedt AST om at lave en praksisundersøgelse af AES' praksis i erhvervssygdomssager om veteraner, der har fået afslag på anerkendelse af en psykisk lidelse.



REGLERNE OM UNDERSØGELSER PÅ AES' OMRÅDER

Reglerne om undersøgelser på de områder, som AES varetager, fremgår af § 16, stk. 4 og stk. 5, i Lov om den selvejende institution Arbejdsmarkedets Erhvervssikring.

Praksisundersøgelser

En praksisundersøgelse er en undersøgelse af et udvalg af konkrete afgørelser inden for et bestemt emne og lovgrundlag.

Praksisundersøgelser er en del af AST's forpligtelse til at koordinere, at sager, der kan indbringes for AST, bliver afgjort efter regler og praksis. Praksisundersøgelser kan være med at sikre ensartethed i afgørelserne og lige behandling af borgerne på landsplan. Når vores undersøgelser viser fejl eller mangler i sagsbehandlingen, har vi et grundlag at vejlede ud fra.

HVORDAN VI HAR UDVALGT SAGERNE

AST har gennemgået 50 sager, AES eller ASK har afvist at anerkende veteranens psykiske sygdom som en arbejdsskade.

AES har leveret sagerne til AST. Kriterierne for udvælgelsen af sager var, at:

1. der er givet afslag efter arbejdsskadeloven og eventuelt efter særloven (lov om erstatning og godtgørelse til tidligere udsendte soldater og andre statsansatte med sent diagnosticeret posttraumatisk belastningsreaktion)

2. afgørelsen ikke er anket til AST.

Undersøgelsen omfatter både sager, der er afgjort af AES og af ASK. Det skyldes, at AES ikke har afgjort flere end 30 veteran-sager, der ikke er blevet anket.

De 50 sager fordeler sig derfor på 20 sager, ASK har afgjort før den 30. juni 2016 og 30 sager, AES har afgjort før den 1. oktober 2017.

Det viste sig ved en indledende screening af sagerne i AST, at to af sagerne ikke levede op til kriterierne for at indgå i undersøgelsen. AES sendte derfor to nye sager, som indgår i undersøgelsen.

Alle sagerne er både gennemgået af en af AST's sagsbehandlere og af en af AST's lægekonsulenter. Når AST generelt behandler den type klager, som indgår i undersøgelsen, inddrager vi som hovedregel en lægekonsulent.

ANALYSESKEMAER OG VURDERINGSGRUNDLAG

Analyseskemaer

Vi har brugt analyseskemaer til gennemgangen og vurderingen af de 50 sager. Det giver en systematisk analyse af hver enkelt sag. Analyseskemaerne indeholder spørgsmål, der belyser de formelle og materielle forhold ved sagen og andre forhold, der er relevante for vores undersøgelse. Det er desuden muligt at tilføje bemærkninger og beskrivelser løbende i skemaerne. På den måde sikrer vi en læringsorienteret afrapportering med afsæt i konkrete eksempler fra sagerne.

I denne undersøgelse er der lavet to analyseskemaer. Et skema til sagsbehandlerne og et til lægekonsulenterne. Der er altså udfyldt to skemaer for hver sag.

Vurderingsgrundlaget

I vurderingen af sagerne har vi lagt til grund, at vi har modtaget samtlige akter. Sagerne er derfor bedømt på det fremsendte grundlag. Vi antager, at det er det samme grundlag, som AES har haft, da de afgjorde sagen.

De enkelte sager er målt ud fra, om de samlet set er afgjort i overensstemmelse med gældende lovgivning og praksis.

I bilag 4: "Analyse-skemaer" kan du se de to skemaer, vi har brugt i gennemgangen af sagerne.

ALLE ARBEJDSSKADESAGER BEHANDLES PÅ ET ANKEMØDE

I AST afgør vi arbejdsskadesager på et ankemøde. På ankemødet deltager en ankechef eller dennes stedfortræder og to beskikkede medlemmer med stemmeret. En af AST's lægekonsulenter kan også deltage på mødet og vejlede om de lægelige spørgsmål. Lægekonsulenter har ikke stemmeret.

De beskikkede medlemmer er med til ankemøderne i AST for at tage hensyn til den almindelige opfattelse i befolkningen. De er ikke fagspecialister, men bruger deres generelle viden og faglige baggrund, når de er med til at afgøre en sag. Socialministeren og beskæftigelsesministeren udpeger de beskikkede medlemmer for fire år ad gangen.

Før mødet skriver sagsbehandleren et mødeoplæg med indstilling om, hvordan sagen bør afgøres på mødet.

ANALYSE AF KOMMUNIKATIONEN

Formålet med kommunikationsanalysen er at belyse, om afgørelserne om afslag er skrevet på en klar og forståelig måde. Derudover skal analysen belyse, om formålet med de spørgeskemaer, som AES sender til veteranerne, er klart.

Analysen omfatter 5 afgørelser fra de 50 sager, der indgår i undersøgelsen. Afgørelserne er tilfældigt udvalgt blandt sager, hvor en veteran har fået diagnosen PTSD, og hvor AES eller ASK har givet afslag på, at veteranen kan få lidelsen anerkendt som en arbejdsskade.

Analysen tager udgangspunkt i, hvordan afgørelsen ser ud, når modtageren ser den første gang. Vi forholder os ikke til, om den er åbnet i e-boks med en overskrift eller et følgebrev. Derfor retter analysen og anbefalingerne sig kun mod indholdet i afgørelsen.

Derudover omfatter analysen følgebrev til spørgeskemaer, som AES sender til borgeren, når han eller hun har anmeldt en psykisk arbejdsskade.

Temaer i analysen

Analysen af de fem sager har fokus på formen og indholdet på tværs af afgørelserne. Analysen omfatter blandt andet:

- Konsekvensrettelser
- Beskrivelser af roller og ansvar i sagen
- Forklaringer af begreber og fagtermer
- Sprogbrug
- Overskrifter og punktopstilling.

I analysen af de to følgebrev er der fokus på, om det er tydeligt, hvad AES skal bruge spørgeskemaerne til.

I hele kommunikationsanalysen er der fokus på at beskrive konkrete eksempler og anbefalinger til læring.