

Omkostningsprincipper for statens selvforsikring

Finansministeriet
Januar 2006

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1	4
Indledning og sammenfatning.....	4
1.1. Baggrund	4
1.2. Formål	5
1.3. Metode.....	5
1.4. Sammenfatning.....	6
Kapitel 2	12
Erfaringer med forsikringsordninger	12
2.1. Sverige.....	13
2.2. New Zealand	17
2.3. Det danske Undervisningsministerium	21
2.4. SEA-ejendomsvirksomhederne	24
2.5. Københavns Kommune	29
2.6. Forsikringstegning i private virksomheder	34
2.8. Opsummering	38
Kapitel 3	43
Evalueringsprincipper for statens selvforsikring	43
3.1. Den nuværende selvforsikringsordning	43
3.2. Selvforsikringsordningens historiske udvikling.....	50
3.3. Økonomisk teori	51
3.4. Reglerne om adgangen til forsikringstegning	53
3.5. Selvforsikringsreglernes anvendelsesområde	58
3.6. Bevillingsreglerne	60
Kapitel 4	61
Omkostningsprincipper for statens selvforsikring.....	61
4.1. Formålet med omkostningsprincipper.....	62
4.2. Afgrænsning af skadesområder	65
4.3. Model for en fælles hensættelse	73
Kapitel 5	83
Risikostyring	83

5.1. Risikostyring – formål og baggrund.....	84
5.2. Risikostyring som proces	85
5.3. anbefalinger til risikostyringen i staten	88
Kapitel 6	91
Den administrative skadeshåndtering.....	91
6.1. Statens nuværende skadesadministration	91
6.2. Fordele og ulemper ved outsourcing	92
6.3. anbefalinger til den administrative skadeshåndtering	94
Bilag 1. Risk- og skadehåndtering i statlig verksamhet (SOU 1992:40)	
Bilag 2. Förordning om statliga myndigheters riskhåndtering (SFS 1995:1300)	
Bilag 3. New Zealand: State Sector Insurance Arrangements	
Bilag 4. Forsikringstegning i Slots- og Ejendomsstyrelsen – foreløbig evaluering	
Bilag 5. Forsikringstegning i Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger – foreløbig evaluering	
Bilag 6. Cirkulære om selvforsikring i staten	
Bilag 7. Budgetvejledningen 2.4.4. Selvforsikringsudgifter	
Bilag 8. Skadesdækning og regnskabsteknisk behandling	
Bilag 9. Statslige institutioners størrelse på baggrund af bruttodriftsudgifter	
Bilag 10. Opgørelse af værdien af statslige ejendomme	
Bilag 11. Opgørelse af værdien af statsligt løsøre	
Bilag 12. Opgørelse af værdien af statsligt transportmateriel	
Bilag 13. Registrerede udgifter til statens erstatninger	

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

1.1. Baggrund

I rapporten ”Omkostninger og effektivitet i staten” (Finansministeriet, marts 2003) fremsætter udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper forslag til en overgang til omkostningsprincipper i staten. Målet hermed er at opnå en bedre økonomistyring og mere omkostningsbevidst adfærd i statsinstitutionerne.

Det anføres i udvalgets rapport, at der i forbindelse med opfølgningen på rapporten skal overvejes nærmere, om der kan etableres en hensigtsmæssig udmøntning af konsekvenserne ved en overgang til omkostningsprincipper for statens skadesudgifter. Opfølgningen herpå udgøres af denne rapport, hvor der fremsættes forslag til etableringen af en model til finansiering af større skadesudgifter baseret på omkostningsprincipper.

I forbindelse med overvejelserne om indførelse af omkostningsprincipper for skadesudgifter foretages endvidere en vurdering af, hvorvidt statens selvforsikringsordning skal opretholdes i sin nuværende form, eller i hvilket omfang der eventuelt skal tegnes forsikring hos private forsikringselskaber. Endvidere vurderes det, om den nuværende risikostyring og skadesadministration er hensigtsmæssig.

Denne rapport er også en del af opfølgningen på Rigsrevisionens beretning nr. 5/03 om statens selvforsikringsordning, jf. finansministerens § 18-redegørelse af 22. marts 2004. Rigsrevisionen bemærker i beretningen, at Finansministeriet ikke har foretaget beregninger af, om det er økonomisk fordelagtigt for staten at være selvforsikret, og stiller derved spørgsmålstegn ved det økonomiske rationale for selvforsikringsordningen. Rigsrevisionen anbefaler endvidere, at det – når statslige aktiviteter kan medføre skader på privat ejendom – bør overvejes at overlade håndtering

af erstatningssagerne til et privat selskab. Endelig anbefaler Rigsrevisionen, at statens skadesregistrering forbedres.

1.2. Formål

Under det nuværende udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem og de nuværende regler for statens selvforsikring håndteres statens skadesudgifter efter udgiftsprincipper. Der budgetteres således ikke med omkostningerne til uventede skadesudgifter, der ligger udover den ordinære drift. Udgifter i forbindelse med sådanne uventede skader behandles budget- og bevillingsmæssigt enten inden for de givne bevillinger eller optages på lov om tillægsbevilling enten som overførsler mellem hovedkonti eller som direkte efterbevilling. Statsinstitutionerne undgår således omkostningerne svarende til den præmie, de alternativt skulle betale for at forsikre sig imod skaderne.

Det primære formål med at overgå til omkostningsprincipper for skadesudgifter er, at den enkelte institutions budget og regnskab kommer til at afspejle de fulde omkostninger i et givet år inklusiv omkostninger til potentielle skadesudgifter. Der vil endvidere kunne opnås en større synliggørelse af størrelsen og karakteren af den enkelte institutions skadesudgifter, hvilket er en forudsætning for en forbedret risikostyring og dermed en reduktion i statens udgifter til skader.

I forlængelse af en eventuel omlægning til omkostningsprincipper er det også rapportens formål at vurdere, om der kan være fordele forbundet med et øget brug af privat forsikringstegning, herunder om den nuværende administration forbundet med skader kan forbedres.

1.3. Metode

Rapportens konklusioner er i stort omfang baseret på erfaringer vedrørende skadesfinansiering og -administration ("forsikrings-ordninger") i andre lande og blandt andre offentlige og private institutioner. Erfaringerne fra forsikringsordninger i Sverige, New Zealand, det danske Undervisningsministerium, SEA-ejendomsvirksomhederne, Københavns Kommune, TDC og folkekirken er beskrevet i kapitel 2.

Valget af cases er foretaget med henblik på at repræsentere en bred vifte af tilgange til forsikringsordninger. Forsikringsordningerne er således ud-

valgt til at repræsentere såvel rene selvforsikringsordninger og varierende grad af privat forsikringstegning.

Materialet, der ligger til grund for udarbejdelsen af kapitel 2, er dels skriftlige rapporter og beskrivelser af forsikringsordningen i de pågældende lande og institutioner, dels en række interview og møder med de ansvarlige personer for de pågældende lande og institutioners forsikringsordninger.

Udover de empiriske erfaringer er rapportens konklusioner baseret på økonomisk teori og analyse af incitamenter.

Rapporten har været til høring i samtlige ministerier og Rigsrevisionen.

1.4. Sammenfatning

1.4.1. Evaluering af statens selvforsikring

Adgangen til forsikringstegning

Det konkluderes, at selvforsikringsprincippet opretholdes således, at statsinstitutioner som udgangspunkt ikke har tilladelse til at tegne forsikring. Det sker ud fra den betragtning, at der på baggrund af økonomisk teori ikke kan være tvivl om, at forsikring for økonomiske risici generelt vil være økonomisk ufordelagtigt for staten. Der vil fortsat være adgang til at tegne forsikring, hvor dette er krævet i lovgivningen – herunder af udenlandsk lovgivning. Endvidere foreslås Finansministeriets dispensationsadgang til at tillade, at der tegnes forsikring på visse områder, opretholdt.

Det vurderes, at de eksisterende undtagelser fra selvforsikringsprincippet, bør opretholdes, således at der fortsat skal være adgang til at tegne forsikring for produktansvar og professionelt ansvar i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed under driftsbevillinger og under bevillingstypen statsvirksomhed ved systemeksport. Endvidere anbefales, at den eksisterende adgang for visse selvejende undervisningsinstitutioner til at indgå kurssikringsaftaler i forbindelse med optagelse af realkreditlån opretholdes.

Bevillingsreglerne

Det anbefales, at de eksisterende bemyndigelser til at foretage overførsel inden for ministerområdet til dækning af selvforsikringsskader oprethol-

des. Det anbefales endvidere i forbindelse med overgangen til omkostningsprincipper at ophæve den eksisterende adgang til at optage skadesudgifter på det enkelte ministerområde af helt ekstraordinært omfang som direkte efterbevilling på TB.

1.4.2. Omkostningsprincipper for statens selvforsikring

Der specificeres en administrativ enkel hensættelsesmodel til skadesudgifter baseret på omkostningsprincipper. Dette opnås ved, at der oprettes en fælles hensættelse, hvor den enkelte institution hvert år ud af sine ordinære driftsomkostninger betaler en præmie til potentielle skadesudgifter. I tilfælde af større skadshændelser vil den enkelte institution kunne få erstatning for værdien af skaden fra den fælles hensættelse.

Opbygningen og administrationen af den fælles hensættelse

Der præsenteres to alternative muligheder for placeringer af hensættelsen med hver deres fordele og ulemper.

Hensættelsen kan placeres på hvert ministerområde og administreres af ressortministerierne. Fordelen herved er primært, at hensættelsen og administrationen heraf er parallel med den generelle rammestyring og ressortansvar. Ulempen ved ministerområde hensættelsen er, at mange af hensættelserne på de mindre ministerområder vil være meget små. Der vil derfor nemt kunne opstå ubalancer i hensættelsernes størrelse, hvor der skal udbetales erstatning, som overstiger det hensatte beløb. Dette kan medføre et unødigt træk på de generelle reserver.

Alternativt kan hensættelsen placeres på en fælles paragraf administreret af Finansministeriet. Fordelen ved en fælles statslig hensættelse er, at den i højere grad vil kunne dække udsvingene i de omfattede skadesudgifter og hermed minimere trækket på de generelle reserver. Den statslige hensættelse vil derfor i højere grad kunne hvile i sig selv uden ubalancer i hensættelsens størrelse. Ulempen ved en fælles statslig hensættelse er, at der dermed ikke er parallelitet til rammestyringen, og at administrationen af ordningen ikke vil kunne bygge på et særligt kendskab til det pågældende ressortområde.

Hver placering af hensættelsen har således sine fordele og ulemper og betragtes her som sidestillede alternativer. Da de øvrige elementer i hensættelsesmodellen ikke afhænger af placeringen af hensættelsen, gennemgås de samlet nedenfor.

Afgrænsning

Hensættelsesmodellen afgrænses til kun at omfatte skader på materielle aktiver (ejendomme, løsøre, transportmateriel). Modellen bygges op således, at kun skader der udgør en budgetmæssig risiko for institutionerne er omfattet. Det vil sige, at kun skader, hvor der er tale om en potentiel væsentlig variation i skadesudgiften i forhold til de forventede skadesudgifter, er omfattet.

Fastsættelse af selvrisiko

Beregningen af en præmie til skadesudgifter nødvendiggør, at der fastsættes en selvrisiko for alle institutioner. I modsætning til i dag, hvor erstatning for større skadesudgifter er et udgiftspolitisk spørgsmål, vil institutionerne således have ret til erstatning, såfremt deres skadesudgifter overstiger selvriskoen. Selvriskoen har dog også den fordel, at den sikrer institutionerne øget budgetsikkerhed. For at sikre at institutionerne har incitamenter til at minimere antallet og omfanget af skader, fastsættes selvriskoen tilstrækkeligt højt som en procentdel af institutionens bruttodrifts-omkostninger.

Selvriskoen akkumuleres, hvis institutionerne har flere skader i løbet af året. Dermed skabes der samtidigt incitament for institutionerne til at registrere skadesudgifter.

Fastsættelse af præmie

Formålet med, at institutionerne betaler en præmie til potentielle skadesudgifter er, at præmien skal afspejle omkostningerne til institutionernes årlige risici for skadesudgifter. Det er imidlertid vanskeligt at foretage en præcis vurdering af risici, idet risici for en konkret institution afhænger af en lang række faktorer såsom aktiverne type, værdi, stand og beliggenhed samt institutionernes initiativer for at minimere antallet af skader. Præmiefastsættelsen vil derfor altid være baseret på et skøn over institutionens årlige risici.

Det anbefales derfor, at institutionens præmie fastsættes på baggrund af en aktuarberegning af institutionens risici. I denne beregning er aktiverne inddelt i en række overordnede risikokategorier på baggrund af aktiverne type, alder, mv. Endvidere indgår i aktuarberegningen den for institutionen fastsatte selvrisiko og med tiden institutionens skadshistorik. Derved kan der skabes yderligere incitament til en forbedret risikostyring i insti-

tutionerne, idet færre skader vil medføre en reduktion i præmiebetalingen.

Boks 1.1. Model for en fælles hensættelse

Opbygningen og administrationen af den fælles hensættelse

Der specificeres to alternative muligheder for opbygningen og administrationen af den fælles pulje:

1. Den fælles pulje etableres som hensættelser på hvert ministerområde. Ressortministerierne administrerer hensættelserne. Hvis hensættelsen ikke er tilstrækkelig til at dække en skadesudgift kan der ske overførsel fra en anden hovedkonto inden for ministerområdet. I tilfælde af helt ekstraordinære skadesudgifter, der ikke kan dækkes indenfor ministerområdet, forelægges aktstykke. Alle statslige institutioner indenfor hvert ministerområde er som udgangspunkt omfattet.
2. Den fælles pulje etableres som en samlet hensættelse for hele staten på en fælles paragraf på finansloven. Finansministeriet administrerer den fælles hensættelse. Hvis skadesomkostningerne overstiger den fælles hensættelse, forelægges aktstykke.

Afgrænsning

Kun skader på materielle aktiver (ejendomme, løsøre, transportmateriel) er omfattet af hensættelsesmodellen. Øvrige skader (arbejdsskader, øvrige erstatninger mv.) afholdes i henhold til statens selvforsikring indenfor bevillingen eller via overførsel mellem hovedkonti indenfor ministerområdet.

Udbetaling af erstatning og institutionens selvrisiko

Hver institution har ret til at få udbetalt erstatning fra den fælles pulje, hvis institutionens skadesudgifter overstiger institutionens selvrisiko. Institutionens selvrisiko er på 2 pct. af institutionens bruttodriftsudgifter dog max. 5 mio. kr. Selvrisikoen er baseret på de akkumulerede skadesudgifter for alle skader, der er større end 100.000 kr. For institutioner med bruttodriftsomkostninger under 10 mio. kr. medtages dog også alle skader over 25.000 kr.

Fastsættelse af præmien

Præmien fastsættes ud fra en aktuarberegning af institutionernes risici. I denne beregning er aktiverne inddelt i en række overordnede risikokategorier på baggrund af aktivernes type, alder, mv. Endvidere indgår i aktuarberegningen den for institutionen fastsatte selvrisiko samt med tiden skadestørrelsen for den pågældende institution.

1.4.3. Risikostyring

Synliggørelsen af ressourceforbruget til potentielle skadesudgifter som følge af overgangen til omkostningsprincipper er imidlertid kun en gevinst, hvis det samtidig resulterer i en forbedret styring. Etableringen af

en hensættelsesmodel til finansiering af større skadesudgifter bør derfor følges op af øget fokus på risikostyring.

Risikostyring er en proces for identifikation, analyse, kvantificering og styring af de risici, som truer institutions aktiver og fremtidige drift. Risikostyring er således et udtryk for administrative rutiner i institutionen, der anvendes til kontrol af risici med henblik på at eliminere og begrænse tab.

Det anbefales, at det som udgangspunkt skal være op til ministerier og institutioner selv at etablere en hensigtsmæssig risikostyring. Men idet en systematisk skadesregistrering er en forudsætning for, at institutionen kan få et overblik over omfanget og karakteren af sine skader, anbefales det, at der skabes en fælles statslig systemmæssig understøttelse af skadesregistrering. Skadesregistreringen skal blandt andet muliggøre, at der på tværs af staten kan laves udtræk af frekvensen for forskellige typer af skader, skadesomkostningerne samt årsagerne til, at skaderne er sket.

Endvidere anbefales det, at der som en hjælp til ministeriers og institutioners risikoanalyse, -vurdering, -håndtering og -opfølgning udarbejdes en vejledende pjece om risikostyring i staten indeholdende best practise eksempler og forslag til en mere formaliseret model for risikostyring i statslige institutioner.

1.4.3. Skadesadministration

Administrationen af skader i staten varetages i dag hovedsageligt af de enkelte statslige institutioner. Erfaringerne har imidlertid vist, at der på visse områder kan være fordele ved at lade private forsikringsselskaber overtage skadesadministrationen. De private forsikringsselskaber kan på visse forsikringsområder sikre en mere korrekt skadesbehandling og en mere effektiv administration gennem en standardiseret og professionaliseret sagsbehandling, juridisk og forsikringsmæssig ekspertise samt korrekt regresbehandling.

Outsourcing af skadesadministrationen kan derfor have fordele som følge af en mere effektiv skadesadministration af standard forsikringssager og som følge af, at staten i tilfælde af skadessager med tredjemand undgår direkte at skulle forfølge erstatningskrav over for borgere eller private virksomheder.

Det anbefales derfor, at den nuværende forsikringsordning for statens tjenesterejser omlægges således, at staten fremover optræder som selvforsikrer, men med et forsikringselskab, der varetager administrationen af ordningen.

Det anbefales endvidere, at der foretages en nærmere analyse af potentialet i at outsource statslige skader i forbindelse med motorkøretøjer. Disse skader har ofte standardkarakter, og der vil ofte være en tredjemand impliceret.

I forlængelse heraf anbefales det, at det undersøges, om staten vil have fordel af at benytte et privat forsikringselskab til at varetage skadesadministrationen forbundet med skader for tredje parter, som ikke skyldes motorkøretøjer. Særligt for skader for tredje parter bør det dog nærmere afklares, om der er grundlag for en sådan ordning, herunder hvilken volumen en sådan ordning vil få.

I forbindelse med outsourcingen af dele af statens skadesadministration anbefales det endelig, at der samtidig sker en ændring af ”kammeradvokatreglen” i budgetvejledningens punkt 2.4.3, således at der tillades udbetaling af erstatninger under et vist beløb uden forelæggelse for kammeradvokaten.

Kapitel 2

Erfaringer med forsikringsordninger

I dette kapitel gennemgås en række erfaringer med forsikringsordninger fra andre lande, andre offentlige og private institutioner mv. Erfaringerne danner baggrund for de i følgende kapitler fremsatte forslag til administrationen og tilrettelæggelsen af den danske stats selvforsikringsordning.

I afsnit 2.1.-2.7. foretages en gennemgang af en række landes samt offentlige og private institutioners erfaringer med forsikringsordninger. Følgende lande og institutioner gennemgås: Sverige, New Zealand, det danske Undervisningsministerium, SEA-ejendomsvirksomhederne, Københavns kommune, TDC og folkekirken. De enkelte afsnit er bygget op omkring en beskrivelse af forsikringsordningen, skadesadministrationen og risikostyringen. I afsnit 2.8. sammenfattes erfaringerne med forsikringsordningerne, skadesadministrationen og risikostyringen på tværs af de enkelte cases.

De udvalgte cases er valgt med henblik på at repræsentere en bred vifte af tilgange til forsikringsordninger. Forsikringsordningerne er således udvalgt til at repræsentere såvel rene selvforsikringsordninger som varierende grad af privat forsikringstegning. Forsikringsordningerne er også valgt med henblik på at repræsentere erfaringer med interne forsikringsordninger baseret på omkostningsprincipper, hvor der sker en fordeling af omkostningerne forbundet med dækning af potentielle risici til de underliggende institutioner og enheder. Endelig har et væsentligt kriterium været, at der i de udvalgte lande og institutioner har været foretaget nylige - eller stadig pågår - evalueringer af forsikringsforholdene. Gennemgangen af forsikringsordningerne er udarbejdet i 2004.

Der er ikke til brug for denne rapport foretaget en større komparativ undersøgelse af, i hvilket omfang forsikringstegning finder sted i andre lande. I Sverige blev der i 1992 imidlertid udgivet en betænkning om risiko-

og skadeshåndtering i staten ”Risk- og skadehantering i statlig virksomhed” (SOU 1992:40). Betænkningen indeholder en gennemgang af risiko- og skadeshåndteringen i en række lande på daværende tidspunkt og er vedlagt som bilag 1.

2.1. Sverige

Indtil 1995 havde Sverige i lighed med den danske ordning en statslig selvforsikringsordning, der forbød de svenske statslige institutioner at tegne forsikringer. De enkelte institutioner skulle selv afholde udgifter i forbindelse med skader. Men i forbindelse med overgangen til resultatstyring og indtægtsdækket virksomhed efterspurgte flere statslige institutioner muligheden for at tegne forsikringer. Endvidere blev der påvist følgende problemer med den statslige risikostyring:

- Manglende skadesregistrering og viden om statslige risici
- Ringe grad af skadesforebyggelse og risikohåndtering
- Usystematisk finansiering af skadesudgifter
- Komplekst regelgrundlag for selvforsikringsordningen

På den baggrund blev der i 1995 etableret en intern statslig forsikringsordning, der giver statslige institutioner mulighed for at tegne forsikringer hos Kammarkollegiet, der er en svensk statsinstitution. Samtidig er der et forbud mod at tegne forsikring hos private forsikringsselskaber.

Grundtanken bag etableringen af en intern statslig forsikringsenhed er, at det er mere økonomisk fordelagtigt for staten som koncern selv at dække de risici, som staten har finansiell formåen til at dække, end at de statslige institutioner tegner forsikringer i private forsikringsselskaber.

Der blev i arbejdet med at forbedre statens forsikringshåndtering lagt særlig vægt på indsatsen for at mindske skadesudgifter gennem såvel skadesforebyggende arbejde samt risikoanalyser, der havde til formål at skabe overblik over og beregne de statslige institutioners risikoomkostninger.

2.1.1. Den svenske forsikringsmodel

Etableringen af den interne statslige forsikringsordning blev forankret i Kammarkollegiet. Kammarkollegiet er en af Sveriges ældste statslige institutioner, der oprindeligt udgjorde regnskabs- og revisionsvæsenet samt varetog skatteopkrævningen. Foruden administrationen af den svenske

forsikringsordning varetager institutionen i dag også statslige opgaver bl.a. i forbindelse med juridiske anliggender som forvaltningsret m.v., kapitalforvaltning og administrative opgaver indenfor økonomistyring, personale og IT.

Hvad er omfattet af den interne forsikringsordning?

Det er frivilligt for de statslige institutioner at forsikre sig hos Kammarkollegiet. Imidlertid skal institutionen, uanset om den benytter forsikringsordningen, foretage en risikovurdering af eget område med henblik på at identificere risici for skader og ulykker og for så vidt muligt beregne mulige omkostninger herved. Hvis institutionen ikke forsikrer sig hos Kammarkollegiet, er institutionen selvforsikrende.

De statslige institutioner har mulighed for at tegne en virksomhedsforsikring hos Kammarkollegiet. Forsikringen er en 'samlet pakke' bestående af følgende delforsikringer:

- Ejendomsforsikringen er en allriskforsikring på de statslige ejendomme. Ved skader, hvor en genopførelse af ejendommen er nødvendig udgør erstatningen genanskaffelsesværdien på ejendommen.
- Følgeskadeforsikringen dækker omkostninger som følge af en ejendomsskade, som f.eks. leje af lokale og udstyr under restaurering/genopførelse af ejendommen. Endvidere dækkes indtægtstab ved indtægtsdækket virksomhed forårsaget af ejendomsskaden.
- Ansvarsforsikringen dækker de statslige institutioners skadesansvar.

Herudover tilbyder Kammarkollegiet en række mere specialiserede forsikringer, herunder en motorkøretøjforsikring, hvoraf ansvarsdelen er obligatorisk for de statslige institutioner, mens kaskoforsikringen er frivillig.

Fastsættelse af præmie og selvrisiko

Præmieberegning for virksomhedsforsikringen foregår således, at institutionerne for hver delforsikring fastsætter et risikobeløb svarende til det maksimale erstatningsbeløb med fradrag af selvriskoen, som kan udbetales i forbindelse med en skade. Beløbet bør tage udgangspunkt i myndighedens risikoanalyse. For hver delforsikring fastsætter institutionen ligeledes en selvrisiko. Præmien for den pågældende institutions delforsikringer beregnes med udgangspunkt i de af myndigheden fastsatte beløb for erstatning og selvrisiko samt følgende faktorer:

- Antal ansatte

- Tidligere skadestilfælde
- Virksomhedens art
- Organisatorisk og teknisk sikkerhed og beskyttelse
- Andre omstændigheder, som kan have betydning for risikobedømmelsen

Præmiebeløb over 10.000 svenske kroner justeres årligt med udgangspunkt i de udbetalte skadeserstatninger. Præmieberegningen er foretaget ud fra et princip om, at 70 pct. af en institutions præmiebetaling skal dække dennes udbetalte skadeserstatninger. Ud over erstatningsudgifterne mere end 70 pct. af præmien øges næste års præmie. Præmien må dog maksimalt stige med 15 pct. Ud over de udbetalte skadeserstatninger til en institution mindre end 70 pct. af den årlige præmie, nedjusteres præmien tilsvarende. Præmien kan dog aldrig nedjusteres mere end, at den udgør 50 pct. af institutionens oprindelige forsikringspræmie.

Finansieringen af den svenske statslige forsikringsordning skal i princippet være indtægtsdækket, således at indbetalte præmier og selvrisici dækker udbetalte erstatninger samt administrationen af ordningen. Dette findes således i princippet om, at en institutions årlige præmiebetaling som minimum skal dække 70 pct. af de til institutionen refunderede skadeserstatninger. De resterende 30 pct. af præmiebetalingen går således til administration af ordningen samt til Kammarkollegiets øvrige forsikringsvirksomhed.

Der har dog siden etableringen af forsikringsordningen været problemer med at finansiere den statslige forsikringsenhed. I 2001 svarede ordningens underskud således til erstatningsudbetalinger for et helt år. En evaluering fra Riksrevisionsverket har i den forbindelse konstateret, at Kammarkollegiet ikke fastsætter forsikringspræmien og selvrisikoen i overensstemmelse med de udgifter, der er forbundet med forsikringen. Endvidere har de enkelte institutioner ringe incitament til at forhøje deres selvrisiko. Der skal dog også lægges til grund, at erstatningsudbetalingerne har varieret meget fra år til år, hvilket har gjort det vanskeligt at fastsætte korrekte præmier.

2.1.2. Skadesadministration

Kammarkollegiet varetager hele skadesadministrationen og behandlingen. De enkelte statslige institutioner anmelder skader til Kammarkollegiet via

skadesanmeldelsesblanketter, der kan hentes elektronisk på Kammarkollegiets hjemmeside. Procedurer og praktiske råd i forbindelse med skader er ligeledes udførligt beskrevet på kollegiets hjemmeside www.kammarkollegiet.se.

Forsikringsenheden under Kammarkollegiet består af tre afdelinger med ca. 30 medarbejdere, jf. figur 2.1. Forsikringssektionen varetager udviklingen af nye forsikringsprodukter, fastsættelse af forsikringsvilkår, præmie m.v. Administrationsfunktionen står for varetagelsen af risikostyringsindsatsen - herunder ydelse af bistand til de enkelte institutioner i forbindelse med udarbejdelse af lovbestemte risikoanalyser. Endelig er der skadessektionen, der varetager den egentlige skadesadministration i staten, herunder skadesregistrering, udbetaling af erstatningssummer og tvistløsning med 3. part.

Figur 2.1. Illustration af forsikringsenheden i Kammarkollegiet



2.1.3. Risikostyring

Risikostyringen i Sverige er udmøntet i 'Förordning om statliga myndigheters riskhantering' (1995:1300), jf. bilag 2. Omfattet af denne forordning er alle myndigheder under regeringen. Forordningen påbyder enhver statslig myndighed at undersøge hvilke risici for skader og tab, der er inden for den givne myndigheds virksomhed eller område. I den forbindelse skal det beregnes, hvilke omkostninger staten har eller kan få i forbindelse med de identificerede risici. Resultaterne heraf sammenfattes i en risikoanalyse. På baggrund af risikoanalysen skal institutionerne iværksætte tiltag for at begrænse de identificerede risici og forebygge skader.

Kammarkollegiet bistår med faglig bistand til institutionerne i forbindelse med udarbejdelse af risikoanalyser og efterfølgende strategier for at minimere antallet og omfanget af skader. På Kammarkollegiets hjemmeside forefindes et meget omfattende materiale omkring risikostyring, herunder skemaer, vejledninger, håndbøger m.v. omkring udarbejdelse af risikoanalyser til brug for de enkelte institutioner. Herudover er der udarbejdet

vejledninger for, hvordan man på udvalgte områder kan minimere sandsynligheden for, at skader indtræffer. Blandt andet forefindes anbefalinger til, hvordan man sikrer institutionen med optimale alarm- og låsesystemer samt henvisninger til konsulenter og systemløsninger, der kan anvendes af institutionerne i risikostyringsarbejdet.

2.2. New Zealand

New Zealand har tidligere haft et princip om selvforsikring som hovedsageligt svarer til den danske selvforsikringsordning. I 1990 gik man imidlertid bort fra selvforsikringsprincippet og gik i stedet over til et ”departmental insurance and risk management regime”, hvor hovedprincippet er, at det er det enkelte departements ansvar at dække eventuelle skadesomkostninger på ministerområdet. Der er i ordningen lagt op til, at der bliver tegnet forsikringer i private forsikringsselskaber i det omfang, man ikke inden for ministerområdet kan dække sin risiko, jf. cirkulære fra 1989 om forsikring og risikostyring i New Zealand (bilag 3).

Formålet med ændringerne i 1990 var at fordele omkostningerne til forsikringstegning samt at lægge ansvaret for risikohåndteringen og risikostyringen ud i de enkelte departementer og dermed gøre departementerne ansvarlige for risikohåndteringen, hvilket afspejles i blandt andet resultatkontrakter.

Den new zealandske regering har indenfor de seneste par år udført et større analyse arbejde med henblik på at evaluere den i 1990 indførte forsikringsordning. Der er i den forbindelse udarbejdet en rapport af Sloan Risk Management Services Limited for New Zealands Finansministerium. I denne rapport opgøres blandt andet merudgifterne ved forsikringstegning i den new zealandske stat i perioden 1995-1999 i forhold til omkostningerne, hvis den new zealandske stat havde været fuldt ud selvforsikret.

Tabel 2.1. Merudgifter ved forsikringstegning for den new zealandske stat 1995-1999

	Mio. kr.
Forsikringspræmier	248,6
Forsikringsrådgivning (brokers)	15,9
Gebyrer	17,6
Skadesomkostninger udbetalt som selvrisiko	126,7
<i>Omkostninger til forsikringsdækning og betaling af selvrisici, mm.</i>	<i>408,8</i>
Skadesomkostninger betalt af forsikringsselskabet	71,5
Skadesomkostninger betalt som selvrisiko	126,7
Gebyrer	13,5
<i>Omkostninger til skader</i>	<i>221,7</i>
<i>Merudgifter ved forsikringstegning</i>	<i>187,1</i>

Som det fremgår af tabel 2.1. har den new zealandske stat i perioden 1995-1999 haft omkostninger til forsikringstegning og betaling af selvrisici forbundet med skader på 408,8 mio. kr., mens omkostninger til skader kun har udgjort 221,7 mio. kr. I forhold til fuld selvforsikring har den new zealandske regering således haft merudgifter på 187,1 mio. kr. ved at tegne forsikringer. Tallene skal dog tages med det forbehold, at der i den omfattede periode ikke har været væsentlige ulykker som følge af f.eks. jordskælv.

På baggrund af rapporten fra Sloan Risk Management Services blev der iværksat en evaluering, der havde til formål at undersøge (i) om det er økonomisk fordelagtigt at selvforsikre en større del af de enkelte departementers risiko, og (ii) om det er økonomisk fordelagtigt at etablere et statsligt forsikringsprogram.

Evalueringen har primært vedrørt New Zealands Undervisningsministerium og New Zealand Defence Force, da disse to til sammen udgør langt den største del af materielle aktiver i den new zealandske stat. For disse områder var konklusionen, at det ville være økonomisk fordelagtigt at selvforsikre en større del af de enkelte departementers risiko.

En anden konklusion fra evalueringen var, at etableringen af en egentlig intern statslig selvforsikringsordning ikke kunne betale sig. Dette hang sammen med det allerede store element af selvforsikring i den nuværende departementale ordning samt, at det ville være vanskeligt i en statslig ordning at beregne forsikringspræmier for risikoen for jordskælv, der er en væsentlig potentiel risiko i store dele af New Zealand. Endvidere har den markedsbaserede forsikringsordning den fordel, at private forsikrings-

skaber overvåger de enkelte departementers risikohåndtering samt justerer deres forsikringspræmier på baggrund heraf. Det giver de enkelte departementer et incitament til at forbedre risikohåndteringen og foretage tiltag til at minimere skadesrisikoen.

2.2.1. Forsikringsmodellen i New Zealand

Som følge af at forsikringsansvaret i New Zealand er decentraliseret til de enkelte ministerier, varierer de forsikringsmæssige forhold betydeligt mellem forskellige ministerier i New Zealand. Der er således væsentlige forskelle i omfanget af forsikringstegning hos privat forsikringsselskab, præmieopkrævning, erstatningsudbetalingen, varetagelse af skadesadministrationen samt tilrettelæggelse af ministeriernes risikostyring. Der er især store forskelle i omfanget af brugen af ansvarsforsikringer (produktansvar, motoransvar, mm.) i de forskellige ministerier.

Generelt har de fleste ministerier dog valgt at selvforsikre en stor del af deres risici og primært indgået forsikringstegning hos private forsikringsselskaber i tilfælde af større katastrofer, primært som følge af jordskælv.

I det følgende gennemgås de væsentligste forsikringsmæssige forhold for New Zealands Undervisningsministerium, der er et ministerium med meget væsentlige materielle aktiver og dermed stort fokus på forsikringsforhold.

Forsikringsmodellen i New Zealands Undervisningsministerium

Det new zealandske Undervisningsministerium ejer land og bygninger for de statslige og de integrerede skoler. Det er ca. 2.645 skoler med en samlet værdi på 45,0 mia. kr. De væsentligste risici, som Undervisningsministeriet har, vedrører brand, storm, jordskælv og hærværk på ministeriets bygninger.

Undervisningsministeriet har tegnet forsikring for skader på bygninger, mens alle øvrige ministerielle aktiver og ansvarsområder er selvforsikret. Undervisningsministeriet har tegnet en forsikring, der dækker samlede skader op til ca. 735 mio. kr. Der er dog selvforsikring for alle skader op til et beløb på ca. 200 mio. kr. samt selvforsikring på 15 pct. af det resterende tab op til 735 mio. kr. Samlede skader udover 735 mio. kr. dækkes også ved selvforsikring. Så store skader forventes dog at forekomme yderst sjældent. Forsikringspræmien udgør 9 mio. kr. årligt.

Undervisningsministeriets forsikringsrisiko dækkes af flere selskaber i en form for trappestige, hvor skadesomkostninger i et givet år op til et vist beløb dækkes af et forsikringsselskab. Hvis skadesomkostningerne overstiger dette beløb, dækkes skaden af et andet forsikringsselskab osv. Størstedelen af risikoen dækkes imidlertid af IAG New Zealand Limited, der er et af New Zealands største forsikringsselskaber.

I forbindelse med øgede forsikringspræmier i de seneste år har Undervisningsministeriet opjusteret selvforsikringsbeløbet væsentligt med henblik på at holde forsikringspræmien på et rimeligt niveau, hvilket vil gøre forsikringstegningen mere økonomisk hensigtsmæssig.

2.2.2. Skadesadministration

Det er op til de enkelte ministerier i New Zealand at vælge hvordan de vil tilrettelægge skadesadministrationen, men generelt er skadesadministrationen i stort omfang outsourcet til private firmaer.

I Undervisningsministeriet er behandling af skader outsourcet til det private firma McLarens Young International, der er specialiseret i administration af forsikringskader, skadesregistrering og krav fra tredjepart.

Anmeldelse af alle skader over 40.000 kr. sendes fra den enkelte skole, hvor skaden er sket, via Undervisningsministeriet til McLarens Young, der foretager den forsikringsmæssige behandling af skaden herunder sikrer, at skadeskravet er i overensstemmelse med skadens størrelse og omkostningerne ved udbedring af skaden. McLarens Young foretager endvidere skadesregistreringen i en database samt fører sager imod tredje part, der er ansvarlig for en skade, således at Undervisningsministeriet kan få tildelt en eventuel skadesgodtgørelse. McLarens Youngs betales på timebasis.

2.2.3. Risikostyring

Tilrettelæggelse af risikostyringen er som følge af decentraliseringen af forsikringsansvaret ligeledes decentraliseret til de enkelte ministerier og varierer derfor betydeligt mellem forskellige ministerier.

I det new zealandske Undervisningsministerium består risikostyring af generelle sikringsaktiviteter, særlige sikringsaktiviteter samt opfølgning på skadeshistorikken i ministeriet. Eksempler på generelle foranstaltninger for at nedbringe antallet af skader på ministerområdet er udarbejdelse af

årlige vedligeholdelsesplaner for alle skoler, årlig kontrol af brandalarmer samt procedurer for identifikation af risici på skolerne.

Som et eksempel på opfølgning på skadeshistorikken kan nævnes, at Undervisningsministeriets skoler tidligere var meget hårdt ramt af brande, der opstod ved ildspåsættelse. Efter en eksplosiv stigning i skadesudgifter i året 1989/90 indførtes som et særligt initiativ i 1991 installation af kombinerede røg- og tyverialarmer på ca. halvdelen af alle statsadministrerede skoler. På 74 udvalgte skoler er der endvidere installeret automatiske sprinklersystemer, der aktiveres i tilfælde af brand. Avancerede sikkerhedssystemer installeres i alle nye bygninger samt gamle bygninger, hvor risikoomkostningerne antages at være højere end udgiften til sikkerhedssystemet. Herudover er der som et særligt initiativ etableret et tættere samarbejde med brandkorpsen, der er udmøntet i en handlingsplan, som beskriver forholdsregler i tilfælde af brand.

2.3. Det danske Undervisningsministerium

Undervisningsministeriet og tilhørende institutioner er omfattet af den danske stats selvforsikringsordning. Det er dog op til de enkelte ressortministerier at fastlægge de nærmere rammer for administration af statens selvforsikringsordning.

Undervisningsministeriet har udfærdiget en selvforsikringspolitik for underliggende institutioner, indført procedurer for håndtering af skader på ministeriets ressortområde samt regler for kollektiv dækning af skader. Undervisningsministeriet har således valgt at organisere statens selvforsikring på en måde, der tilnærmelsesvis ligner en intern forsikringsordning – dog uden forsikringspolicer og præmieopkrævning.

2.3.1. Undervisningsministeriets forsikringsmodel

Statens selvforsikringsordning omfatter på Undervisningsministeriets område selvejende institutioner, der henholdsvis er godkendt efter lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende uddannelser m.v. og lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, Sorø Akademi samt statslige og selvejende institutioner som fx Danmarks Journalisthøjskole og Statens pædagogiske forsøgscenter. Frie kostskoler, frie grundskoler og produktionsskoler er ikke omfattet af statens selvforsikringsordning.

Undervisningsministeriet har udarbejdet retningslinjer for uddannelsesinstitutionernes administration af selvforsikringsordningen, der klart oplyser om, hvilke skadesudgifter, der er inkluderet i refusionsordningen for selvforsikringsudgifter. Retningslinjerne er udarbejdet som forsikringsbetingelser og procedurebeskrivelser til brug for de enkelte institutioner.

For hvert forsikringsområde klargøres det, under hvilke betingelser skader er omfattet af statens selvforsikringsordning, hvordan skadesberegningen foretages, hvilke procedurer i forbindelse med skader, der skal foretages (reparation, midlertidig leje m.v.), samt hvilke forpligtelser institutionerne har til risikoforebyggelse (låsesystemer, vedligeholdelse mv.).

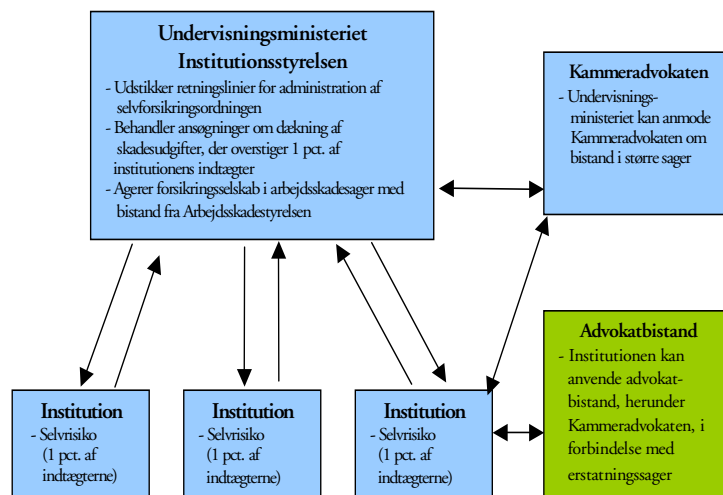
Fastsættelse af præmie og selvrisiko

Der er ingen præmiebetaling forbundet med ordningen. Selvriskoen for de enkelte institutioner udgør 1 pct. af institutionens indtægter i et finansår. Selvriskoen indebærer, at institutionen selv skal dække det skadesniveau, som ikke overstiger 1 pct. af institutionens samlede indtægter i finansåret i forbindelse med taxametertilskud, andre tilskud eller bevillinger i øvrigt samt indtægter fra indtægtsdækket virksomhed.

Når institutionens samlede skadesudgifter på et år overstiger 1 pct. af institutionens indtægter, kan institutionen få refunderet udgifterne fra Undervisningsministeriet. Undervisningsministeriet foretager dog en individuel vurdering af skadesudgifterne på baggrund af indsendt dokumentation for skaderne. Det vurderes, om skadesudgifterne kan anerkendes som skadesudgifter omfattet af selvforsikringsordningen i henhold til Undervisningsministeriets retningslinjer.

I forbindelse med erstatningsansvar overfor tredje part anbefaler Undervisningsministeriet, at institutionen beder en advokat varetage institutionens interesse. Undervisningsministeriet kan rådgive om valg af advokat. Udgiften til advokatbistand anses som en del af institutionens skadesudgifter. Ved sager, der skønnes at overstige selvriskoen, eller er større end 2,5 mio. kr., underrettes Undervisningsministeriet, der i den forbindelse kan vælge at lade Kammeradvokaten varetage institutionens interesse i sagen.

Figur 2.2. Illustration af forsikringsordningen i Undervisningsministeriet



2.3.2. Skadesadministration

Institutionerne skal i forbindelse med skader sikre, at der er nødvendig dokumentation for skaderne. Skadesdokumentationen indgår i Undervisningsministeriets vurdering af, hvorvidt institutionen har oversteget den årlige selvrisiko og er berettiget til refusion. Forefindes ingen dokumentation for skaden, vil eventuelle skadesudgifter ikke indgå i Undervisningsministeriets refusionsopgørelse.

Dokumentation for skadshændelsen og oplysninger om modparten m.v. skal kun forelægges Undervisningsministeriet, hvis institutionens samlede skadesudgifter overstiger institutionens selvrisiko. Undervisningsministeriet skal dog altid, uafhængigt af erstatningsansvarets størrelse, have kopi af domme angående erstatningsansvar, hvor institutionen har været part.

2.3.3. Risikostyring

Undervisningsministeriets retningslinjer for administration af statens selvforsikringsordning indeholder ikke en egentlig vejledning for risikostyring i de enkelte institutioner. Der gives dog i retningslinjerne henstillinger til, hvordan institutionerne kan forhindre skadshændelser i at opstå. I nogle tilfælde vil manglende tiltag for at forsøge at undgå skadens opståen medføre, at skadesudgiften ikke kan medregnes som en del af institutionens samlede selvforsikringsudgift på grundlag af hvilken, skadeserstatningen

fra Undervisningsministeriet beregnes. Der er således økonomiske incitamenter for institutionen i at foregribe sikkerheden i institutionen, idet manglende generelle foranstaltninger betyder manglende mulighed for at få refunderet skadesudgifterne.

For eksempel i forbindelse med motorkøretøjer bemærkes det, at biler ikke må efterlades i ulåst stand eller med nøglen i tændingslåsen end ikke i kortere perioder. I sådanne tilfælde af grov uagtsomhed vil institutionens tab ikke indgå som en del af de samlede skadesudgifter i forhold til hvilken, institutionens forsikringserstatning beregnes.

Med hensyn til sikring af ejendomme og løsøre henstilles til, at institutionen ikke ligger inde med større beløb i kontanter. Selvforsikringsordningens dækning af likvide midler begrænses til 3.000 kr. for penge i almindeligt gemme og 25.000 kr. i pengeskab pr. forsikringsbegivenhed.

2.4. SEA-ejendomsvirksomhederne

I 2000 gennemførtes SEA-reform (huslejeordningen), der indebar, at en stor del af departementerne, styrelserne og øvrige statslige institutioner i Danmark overførte deres ejendomme til to ejendomsvirksomheder, Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (S-FoU), der varetager "ejerskabet" af ejendommene på vegne af staten. Institutionerne betaler herefter husleje til ejendomsvirksomhederne svarende til markedsværdien hvor muligt, eller statens alternativomkostninger af den kapital, der er bundet i de pågældende ejendomme.

SES og S-FoU har i den forbindelse forsøgsvis fået ophævet forbudet mod forsikringstegning og skal i stedet for tegne forsikringer hos private forsikringsselskaber for deres ejendomme. Grundlaget for denne undtagelse fra statens selvforsikring fremgår af Akt 331 af 24/8 2000:

"Som en forsøgsordning skal ejendomsvirksomhederne forsikre sig hos private forsikringsselskaber mod de risici, der almindeligvis er forbundet med at drive et ejendomsselskab. Dermed ligestilles de omkostningsmæssigt med konkurrenterne på ejendomsmarkedet, ligesom de tilføres den service og ekspertise i risikovurdering, de private forsikringsselskaber kan tilbyde. Forsøgsordningen indebærer, at ejendomsvirksomhederne er undtaget fra de nuværende regler om statens selvforsikring."

Formålet med ordningen er dels at forbedre omkostningsbevidstheden på efterspørgselsiden (lejerne) ved at opkræve betaling for goder, som staten hidtil har stillet gratis til rådighed. Dels at udnytte konkurrencen på leverandørsiden (ejendomsvirksomhederne og private udlejere) ved at give institutionerne frihed til - i det mindste marginalt - at vælge den leverandør, der kan give institutionerne den bygningsmæssige løsning, som de finder mest hensigtsmæssig.

For både SES og S-FoU synes forsikringstegningen generelt at have fungeret efter hensigten med forsøgsordningen, jf. bilag 4 og 5. Dels er udgifterne for kontorvirksomheden blevet sammenlignelig med private udlejere af kontorejendomme, og dels er der tilført viden og erfaringer om risikostyring gennem brug af forsikringsmægler og forsikringselskab. Undervejs er der foretaget korrektioner af forsikringsforholdet og prisniveauet, bl.a. forøgelse af selvrisiko og reduktion i præmie, hvilket gør, at ordningen til stadighed forbedres. Ydermere forventes det, at erfaringerne vil bidrage til en mere professionel håndtering af kommende udbudsrunder. Erfaringer viser dog også, at den private forsikringstegning har medført væsentlige omkostninger i forsikringspræmie.

2.4.1. Forsikringsmodellen i SES og S-FoU

I SES er der tegnet forsikring vedrørende ejendomme omfattet af kontorvirksomheden. Statens selvforsikring gælder dog stadig for SESs ejendomme under kulturvirksomheden.

Policen omfatter al af- og tilgang samt nyanlæg i forsikringsåret. Ved gennemførelse af større byggeprojekter tegnes der normalt særskilte entreprisforsikringer. Forsikringstegningen inkluderer udover bygningsforsikringen også en række følgeskedeforsikringer som huslejetabsforsikring og husejeransvars- forsikring m.v.

I S-FoU er der tegnet forsikring for uddannelsesbygninger, universiteter m.v. opgjort til ca. 1,7 mio. m². Enkelte selvejende institutioner (DTU, Handelshøjskolen i København mfl.) står dog uden for ordningen og flere andre uddannelsesinstitutioner har fået option på at overtage ejerskabet af deres bygninger.

Præmier og selvrisiko i Slots- og Ejendomsstyrelsen

Forsikringerne hos SES er tegnet hos Købstædernes Forsikring gennem forsikringsmægleren Willis I/S. Forsikringen blev etableret i 2002 og gæl-

der for en 3-årig periode til og med år 2004. Herefter kan forsikringen genforhandles for et år af gangen, dog indtil maksimalt 5 år i alt. Forsikringen med Willis er forlænget til og med 2005.

Bygningerne er indtegnet til fuld- og nyværdiforsikring. For skader, der kan henføres til en terrorist handling, er den samlede erstatningssum dog begrænset til 50 mio. kr. Forsikringen var i årene 2002 og 2003 tegnet uden selvrisko. Dog gjaldt for kortslutnings- og rørskadeforsikringen en selvrisko på 50.000 kr. for enhver skade. Fra og med 2004 blev den generelle selvrisko fastsat til 250.000 kr. pr. skade, hvilket tilsvarende har reduceret præmien fra 5,3 mio. kr. i 2003 til 3,4 mio. kr. i 2004.

Det oplyses i bygningsforsikringspolice, at forsikringspræmien er beregnet som en kvadratmeterpris pr. etagemeter. Ved policens start deklarerer SES ved udarbejdelse af en aktivliste det samlede antal etagekvadratmeter, hvilket danner baggrund for en a conto opkrævning af præmien for forsikringsåret. Efter afslutning af forsikringsåret beregnes den endelige forsikringspræmie på baggrund af bevægelsen i bygningsporteføljen. En betingelse for, at SESs bygninger er omfattet af forsikringen, er, at de er opført på aktivlisten.

SES samlede udgifter til forsikringstegning i 2002 udgjorde ca. 5,5 mio. kr., mens erstatningsudbetalingerne fra forsikringsselskabet udgjorde 1,3 mio. kr. I 2003 var billedet stort set det samme med udgifter til forsikringstegning på 5,6 mio. kr. og erstatningsudbetalinger på 1,8 mio. kr. I 2004 er der et fald i udgifterne til forsikringstegning til 3,9 mio. kr. Dette skyldes dels et fald i præmien til forsikringsselskabet som følge af, at den generelle selvrisko blev sat op fra 0 kr. til 250.000 kr., og dels at skadesudgifterne dækket af selvriskoen kun udgjorde 200.000 kr. Erstatningsudbetalingerne fra forsikringsselskabet udgjorde 0 kr. i 2004. Samlet har SES dermed haft udgifter til forsikringsselskabets risikodækning på ca. 4 mio. kr. om året. Udgifterne til risikodækningen skal dog vurderes i forhold til risikoen for forekomsten af større skader på eksempelvis 10, 20 eller 50 mio. kr.

Tabel 2.2. Omkostninger til skader og risikodækning for Slots- og Ejendomsstyrelsen 2002-2004

(opgjort i hele tusinde)	2002	2003	2004
<i>Udgifter i alt</i>	5,6	5,6	3,9
Forsikringspræmie	5,3	5,3	3,4 ¹
Forsikringsrådgivning	0,3	0,3	0,3
Skadesudgifter dækket af selvrisiko	0,0	0,0	0,2
<i>Indtægter i alt</i>	1,3	1,8	0,0
Erstatningsudbetalinger fra forsikringselskab	1,3	1,8	0,0
<i>SES omkostninger til skader og risikodækning</i>	<i>4,3</i>	<i>3,8</i>	<i>3,9</i>

¹Det store fald i præmien skyldes, at den generelle selvrisiko blev sat op fra 0 kr. til 250.000 kr. i 2004

Kilde: Slots- og Ejendomsstyrelsen

Præmie og selvrisiko for Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger

S-FoU har ligesom SES tegnet bygningsforsikring hos Købstædernes Forsikring gennem forsikringsmægleren Willis I/S.

Tabel 2.3. Omkostninger til skader og risikodækning for Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger 2002-2003

(opgjort i hele tusinde)	2002	2003	2004
<i>Udgifter</i>	17,2	12,8	ca. 13,2
Forsikringspræmie	16,4	12,2 ¹	11,9
Forsikringsrådgivning	0,0 ²	0,0 ²	0,5
Skadesudgifter dækket af selvrisiko	0,8	0,6	ca. 0,8
<i>Indtægter</i>	0,0	0,0	?
Erstatningsudbetalinger fra forsikringselskab	0,0	0,0	?
<i>S-FoU omkostninger til skader og risikodækning</i>	<i>17,2</i>	<i>12,8</i>	<i>?</i>

¹Det store fald i præmien skyldes, at selvrisikoen blev sat op fra 30.000 kr. til 1.000.000 mio. kr. i 2003.

²Forsikringsrådgivning er inkluderet i præmien

Kilde: Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger

Forsikringen blev etableret i 2002 for en etårig periode med mulighed for forlængelse i 1 år. Præmien udgjorde 16,4 mio. kr. I 2003 blev forsikrin-

gen yderligere forlænget dog med ændrede vilkår, blandt andet blev selvriskoen forhøjet fra 30.000 kr. til 1 mio. kr. pr. skade, mens præmien blev sat ned til 12,2 mio. kr. I 2004 kom forsikringen i udbud igen. Købstæderne var det eneste bydende selskab og vandt udbuddet for en etårig periode med uændrede forsikringsvilkår i forhold til 2003.

S-FoU har som følge af en betydelig større portefølje af udlejningsejendomme også haft tilsvarende større udgifter til forsikringstegning end SES. De samlede udgifter til forsikringstegning og selvrisiko udgjorde 17,2 mio. kr. i 2002, 12,8 mio. kr. i 2003 og forventet 13,2 mio. kr. i 2004. På grund af den høje selvrisiko har S-FoU ikke modtaget erstatningsudbetalinger fra forsikringsselskabet.

2.4.2. Skadesadministration

Skadesregistreringen og behandlingen foretages for begge ejendomsvirksomheder af Willis via elektroniske indberetninger. Hos SES skal institutionerne først indberette skaderne til afdelingen for Drift, Teknik og Sikring, som herefter indberetter skaden til Willis. Hos S-FoU indberetter lederen selv skaden direkte til Willis. Begge ejendomsvirksomheder får på baggrund af de elektroniske indberetninger tilsendt skadesstatistik fra Willis. Foruden den elektroniske indberetning til Willis journaliserer ejendomsvirksomhederne oplysninger, dokumentation m.v. vedrørende skadeshændelserne på de enkelte ejendommers sager. Begge ejendomsvirksomheder bruger i gennemsnit ca. 5 timer om ugen på administration af forsikringsordningen.

2.4.3 Risikostyring

SES søger gennem den almindelige drift og vedligeholdelse af de ejendomme, som styrelsen administrerer, at minimere eventuelle skader. Dette gælder for såvel forsikrede ejendomme under kontorvirksomheden som for ejendomme under kulturvirksomheden, der er omfattet af statens selvforsikring. Der udarbejdes 10-års rullende vedligeholdelsesplaner for alle ejendomme. Herudover gennemføres hvert andet år bygge- og tekniske syn på ejendommene, som har til formål at identificere risikoen for potentielle skader. Etableringen af ekstern forsikring har ifølge SES bidraget med en forbedret risikostyring, bl.a. i form af en kvantificering af risikostyringen, der er nødvendig i forbindelse med vurderinger af den rette vedligeholdelsesindsats i forhold til niveauet for selvrisiko.

Styrelsen arbejder desuden kun sammen med udvalgte håndværkere, der følger Slots- og Ejendomsstyrelsens instruks for håndværkere.

I forbindelse med større begivenheder, som bl.a. topmøder, iværksættes et forhøjet beredskab, og der indsættes flere vagter i særligt udsatte ejendomme med henblik på at minimere risikoen for hærværk m.v.

S-FoU har ikke en egentlig strategi for risikostyring. Dette skyldes, at omfanget og størrelsen af skader i forsøgsperioden med forsikringstegning har været meget lav, og at man derfor ikke har fundet det relevant at iværksætte tiltag for begrænsning af risiko for skader. Dog har forsikringsmægleren Willis afholdt møder med enkelte institutioner for at drøfte sikring mod tyveri (primært af løsøre), der generelt er et større problem på institutionerne.

2.5. Københavns Kommune

Københavns Kommune er som udgangspunkt selvforsikret. Kommunen har dog på visse områder tegnet katastrofedækninger hos et privat forsikringselskab. For at forbedre den interne risikostyring og dermed begrænse udgifterne i forbindelse med skader har Københavns Kommune etableret en intern forsikringsordning. Kommunens forsikringsordning er begrundet i en egentlig forsikringspolitik fastlagt i henhold til beslutning i Økonomiudvalget af 5. maj 1998.

Formålet med den interne forsikringsordning er at samle (poole) samtlige risici i kommunen på de skadesområder, hvor kommunen selv kan finansiere skadesudgifterne. Herudover er målet med den interne forsikringsordning, at der etableres en aktiv risikostyring og sikringsindsats med henblik på at nedbringe kommunens udgifter til refusion af skader. Ansvar for den forebyggende indsats ligger i den enkelte fagforvaltning.

2.5.1. Københavns Kommunes forsikringsmodel

København Kommunes Økonomiudvalg har det overordnede ansvar for tilrettelæggelsen af Københavns Kommunes forsikringspolitik. Økonomiforvaltningen står for administrationen af kommunens forsikringsordning, herunder administration af præmieindbetalinger m.v. Økonomiforvaltningens rolle har således mange ligheder med en privat forsikringsudbyder.

De enkelte forvaltninger har ansvaret for, at den daglige forsikringsadministration sker i overensstemmelse med kommunens overordnede forsikringspolitik.

Selvejende institutioner har mulighed for at tilslutte sig kommunens forsikringsordning på bygnings- og løsøreområdet, såfremt deres bestyrelser og fagforvaltningen mener, at det er mere hensigtsmæssigt.

En forsikringsmægler bistår økonomiforvaltningen med ekspertise, rådgivning og levering af edb-løsninger m.v. Efter behov yder forsikringsmægleren ligeledes konsulent bistand til de enkelte forvaltninger. På områder, hvor kommunen har tegnet privat forsikring, foregår kontakten til leverandøren gennem forsikringsmægleren.

Kommunen har tegnet katastrofedækninger hos et privat forsikringsselskab. Kontakten til forsikringsselskabet går dog udelukkende gennem forsikringsmægleren. Forsikringsselskabet behandler alle motorkøretøjsforsikringsskader, der implicerer personskade, og kommunen kan herudover rekvirere taksator fra forsikringsselskabet i forbindelse med opgørelse af skader på modpartens køretøj.

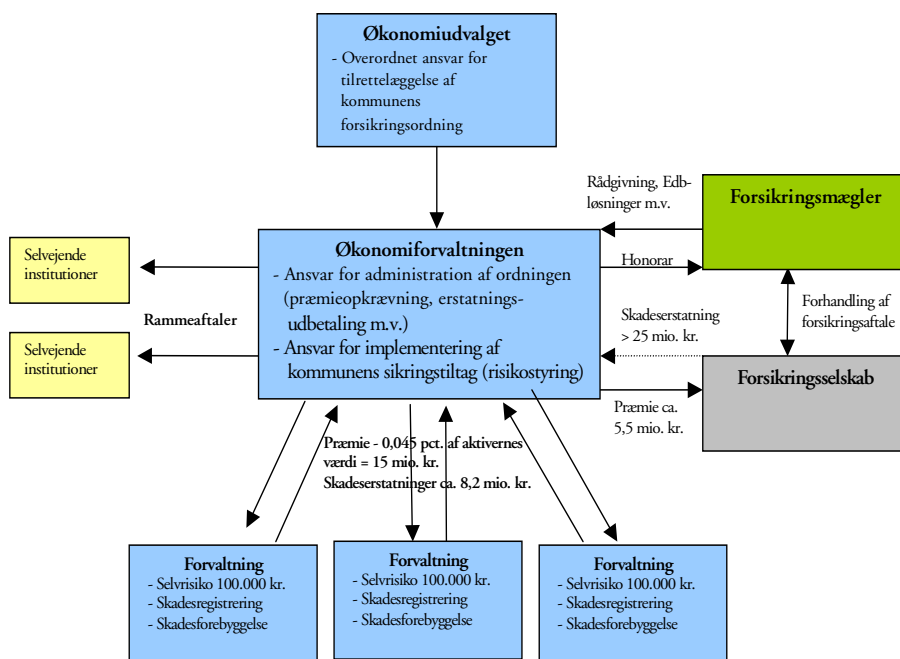
Præmie og selvrisiko

Skadesdækningen i Københavns Kommune foregår på følgende måde:

- Skader <100.000 kr. dækkes af de enkelte forvaltninger
- Skader >100.000 kr. og <25 mio. kr. dækkes af den interne forsikringsordning (puljeordning)
- Skader >25 mio. kr. dækkes af privat forsikringsselskab (katastrofedækning)

Selvrisikoen på 100.000 kr. for de enkelte forvaltninger har til formål at øge incitamentet til sikring og risikostyring i de enkelte forvaltninger samt at reducere kommunens omkostninger til ekstern forsikringstegning. Skader vedrørende bestyrelsesansvar, rejseforsikring og brand er dog undtaget for selvrisiko.

Figur 2.3. Københavns Kommunes forsikringsmodel 2003



Den interne forsikring dækker alle kommunale institutioner. Bygninger, der udlejes internt mellem forvaltninger kan ligeledes tilsluttes ordningen. Fælles kommunale virksomheder er dog ikke omfattet af ordningen. Den interne forsikringsordning omfatter skader ved ejendomme, løsøre og motorkøretøjer.

Erhvervs sygdomme er forsikret i Arbejdsmarkedets Erhvervs sygdomsforsikring, som udbetaler erstatning m.v. For tjenesterejser etableres en fælles rejseforsikring for kommunens medarbejdere og gæster.

For arbejdsskader har kommunen tegnet katastrofedækning hos et privat forsikringselskab. Præmien for katastrofedækningen udgør 1,9 mio. kr. i 2004 og betales via en bevilling i Økonomiforvaltningen. Katastrofedækningen, der træder i kraft, når skaden overstiger 2,5 mio. kr. er dog aldrig kommet til udbetaling. Dette skyldes, at katastrofedækningen er påhæftet med den betingelse, at mindst to personer skal være kommet til skade.

I den interne forsikringsordning betaler forvaltningerne et årligt præmiebeløb svarende til 0,45 promille af forvaltningens samlede materielle aktiver, og 6,66 kr. pr. ansat pr. år (opgjort i 2002-priser) til rejseforsikring.

Forsikringspræmien (promillesatsen) fastsættes efter et 'hvile i sig selv princip' på baggrund af værdien af kommunens aktiver sammenholdt med de seneste års skadesudgifter samt udgifterne til forsikringspræmier til katastrofedækning. Promillesatsen udmeldes i januar til forvaltningerne i forbindelse med budgetlægningen for det følgende år. Den markante stigning i de private forsikringspræmier til skader over 25 mio. kr. har betydet, at promillesatsen, der betales af forvaltningerne i forhold til deres samlede aktiver, er hævet fra 0,35 promille i 2002 til at udgøre 0,45 promille i 2003, jf. tabel 2.4.

Tabel 2.4. Opgørelse over udgifter og indtægter vedr. kommunens forsikringsordning 2000-2003

(opgjort i mio. kr.)	2000	2001	2002	2003
<i>Udgifter i alt</i>	9,1	12,7	10,8	14,4
Skadeserstatninger til forvaltningerne	5,6	9	6	6,8
Forsikringspræmie til katastrofedækninger	3,5	3,7	4,3	6,5
Sikringsindsatsen (risikostyringstiltag)	0	0	0,5	1,1
<i>Indtægter i alt</i>	10,8	11	12	16,2
Præmieindbetalinger fra forvaltningerne	10,8	11	12	16,2
<i>Resultat for København Kommunes forsikringsordning</i>	1,7	1,7	1,2	1,8
Intern præmie (promillesats af materielle aktiver)	0,35	0,35	0,35	0,45

Kilde: Københavns Kommune, Økonomiforvaltningen

Som det fremgår af tabel 2.4. har kommunen i perioden 2000-2003 haft et samlet overskud ved ordningen. Skulle der dog opstå en situation med flere skader end budgetteret trækkes på kommunens samlede reserve. Der foretages ingen efterreguleringer i forhold til forvaltningerne. Eventuelt overskud på forsikringsordningen bliver overført (eventuelt tilbagebetalt) til kommunens samlede reserver. Der har ikke i perioden været udbetalinger fra forsikringsselskabet, idet kommunens skadeudgifter har ligget under selvriskoen på 25 mio. kr.

Der er fra 2004 udarbejdet en særlig ordning for den interne ansvars- og kaskoforsikring for motorkøretøjer. Præmieopkrævningen sker i forhold til bilernes værdi og indplacering i grupper. Alle forvaltningerne betaler en præmie i forhold til en nærmere bestemt takstmodel. Endvidere arbejder kommunen i øjeblikket med en intern ordning til finansiering af arbejds-skadeforsikringen, hvor arbejdsskader indgår i den interne forsikringsordning. Det vil således være sådan, at de enkelte forvaltninger betaler en selvrisiko ved arbejdsskader, mens resten af skadesudgifterne finansieres af den interne forsikringsordning. På nuværende tidspunkt finansieres samtlige skadesudgifter. Ordningen har bl.a. til formål at lette presset på de forvaltninger, der er hårdest ramt af skader – fx brandvæsenet. Der er dog endnu ikke fastlagt en endelig model for finansiering af arbejdsskader.

2.5.2. Skadesadministration

Den overordnede koordination og administration i forbindelse med skadesadministrationen i kommunen varetages af de enkelte forvaltninger og Økonomiforvaltningen. Det er kun i undtagelsestilfælde, at Willis eller Tryg inddrages. Ved bilskader inddrages Tryg dog ofte.

I Kommunens forsikringsregister er alle aktiver omfattet af selvforsikringen opført med værdiangivelse. Det er de enkelte forvaltninger, der løbende skal indberette forsikringsværdier på løsøre og bygninger i systemet. Der foretages indeksregulering af forsikringssummerne for bygninger og løsøre. Skader og eventuelle erstatningskrav indberettes ligeledes decentralt i forsikringssystemet i henhold til gældende retningslinjer. Skadesanmeldelse hentes elektronisk på kommunens hjemmeside. Herudover skal institutionen registrere skaden online i forsikringssystemet på adressen: www.willis.dk/enet - også skader under selvrisikogrænsen. Forsikringsmægleren Willis stiller systemet til rådighed og hjælper med løsning af tvist med tredje part. Skadesbehandling og eventuelt skadesvurdering foranlediges af kommunen internt. Tryg-Baltica behandler dog alle skadesanmeldelser vedrørende personskade i forbindelse med motorkøretøjer. De samlede udgifter til administrationsordningen forventes at udgøre 0,9 mio. kr. i 2004 og udgør et mæglerhonorar til Willis, der fungerer som bindeled mellem kommunen og forsikringsselskabet Tryg, og derfor aflaster såvel forsikringsselskabet som kommunen.

2.5.3. Risikostyring

I de enkelte forvaltninger indgår ansvaret for risikostyring i ansvaret for den overordnede forvaltning. Ledelsen har derfor til opgave at gøre sit eget område mere sikkert og mindre udsat for skader. Den foretagne registrering af skader via det kommunale skadesregister benyttes til beslutning om, hvilke sikringstiltag kommunen og forvaltningerne skal prioritere. Endvidere er der i Økonomiforvaltningen oprettet en særlig sikringsenhed, der har til opgave at udarbejde og iværksætte en handlingsplan for forebyggelse af skader i kommunen samt styring og koordinering af sikringsarbejdet.

På brand- og tyveriområdet er der en målsætning om etablering af en kommunal kontrolcentral for brand- og tyverialarmer samt installation af tyverialarmer på alle institutioner, der ikke er døgnbemandede. Københavns Kommune har endvidere udarbejdet en aktivitetsplan for sikringsindsatsen i årene 2002-2006 indeholdende kurser med det formål at styrke kompetencerne i risikostyring. Endvidere indgår der i kommunens risikostyringsstrategi en lang række oplysningsaktiviteter og kampagner, der har til formål at skærpe medarbejdernes opmærksomhed omkring sikringsarbejdet og skadeshændelser generelt.

2.6. Forsikringstegning i private virksomheder

I de senere år er der sket en væsentlig udvikling indenfor forsikringstegning i private virksomheder i retning af, at virksomhederne selvforsikrer en større del af deres risici. Grundtanken er den samme, som ligger bag statens selvforsikringsordning. Har koncernen en vis økonomisk størrelse, der gør den er i stand til at påtage sig eventuelle betydelige omkostninger i forbindelse med skader, er der ikke nogen grund til at tegne forsikringer hos et eksternt forsikringselskab, da dette nødvendigvis må inkludere en avance til forsikringselskabet. Endvidere er tanken, at koncernen ved selv at stå for dækningen af skader samtidig bliver mere bevidst omkring skadesomfanget, og alene af den grund nedbringer antallet af skader.

I praksis organiseres den interne forsikringsordning i koncernen ved, at der oprettes et captive, der er et internt forsikringselskab for koncernen. Det interne forsikringselskab dækker typisk selv en væsentlig del af koncernens samlede risici. Eventuelt tegnes der dog katastrofedækning for koncernen på genforsikringsmarkedet. I Danmark har ca. 30 større danske virksomheder valgt at oprette et internt forsikringselskab i form af et

captive. En af de første større danske virksomheder, der oprettede et captive, var TDC, der i 1999 oprettede Tele Danmark Reinsurance S.A.

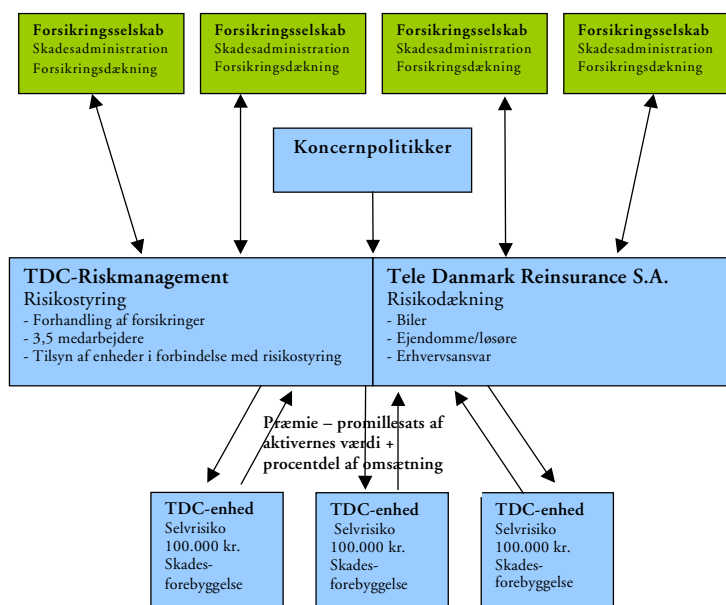
2.6.1. TDC's forsikringsmodel

TDC's forsikringsmodel omfatter samtlige enheder og selskaber i TDC koncernen. Koncernens samlede materielle aktiver udgjorde 32 mia. kr. ultimo 2002, mens den samlede omsætning var på 53 mia. kr.

De enkelte enheder indbetaler præmie til det interne forsikringsselskab og får tilsvarende udbetalt skadeserstatninger fra forsikringsselskabet. Det interne forsikringsselskab i TDC dækker imidlertid ikke koncernens samlede risici. Inden for de enkelte forsikringstyper har TDC's eget forsikringsselskab således tegnet genforsikring med andre forsikringsselskaber på såvel det danske som det internationale forsikringsmarked.

Forsikring af ejendomme/løsøre, erhvervs- og produktansvar kører via TDC's eget forsikringsselskab, der således selv står for den største del af risikodækningen. Forsikring af transport, bestyrelsesansvar, terror, og tjenesterejser sker via forsikringstegning på det direkte forsikringsmarked.

Figur 2.4. TDC's forsikringsmodel 2003



Præmie og selvrisiko

De enkelte enheder i TDC betaler en årlig præmie fastsat som en promillesats af deres samlede aktivmasse. Herudover betales en procentsats af deres samlede omsætning, der går til forsikringsbetalingen for produkt- og erhvervsansvarsforsikringen. Alle TDC-enheder, hvilket spænder over enheder med 50 medarbejdere til enheder med 12.000 medarbejdere, har en selvrisiko på 0,1 mio. kr. per skade.

Tele Danmark Reinsurance SA dækker skadesudgifter over 0,1 mio. kr. Dog er der for *ejendomme og løsøre* tegnet en katastrofeforsikring hos danske og internationale genforsikringsselskaber, således at Tele Danmark Reinsurance S.A. har en maksimal selvrisiko på 20 mio. kr.

2.6.5. Skadesadministration

Den egentlige skadesadministration varetages af det pågældende forsikringsselskab, hvor TDC har tegnet forsikringsdækning. Herudover har TDC en intern administration og skadesregistrering, hvor alle enheder skal registrere alle skader uafhængigt af beløb. Indrapporteringen foregår på nuværende tidspunkt centralt, men der er planer om at lave et webbaseret system, hvor de enkelte enheder selv kan indrapportere skader.

Den interne registrering har betydet, at der for flere år tilbage foreligger gode skadesstatistikker. Disse statistikker er dels anvendelige i forbindelse med koncernens risikostyring, og derudover benyttes de som dokumentation i forbindelse med forhandling af forsikringskontrakter.

2.6.6. Risikostyring

Der er i TDC ansat 3½ medarbejdere, som er tilknyttet koncernens forsikringsprogram og risikostyring. Der er ligeledes en koncernsikkerhedskomiteé med deltagelse af direktionen og repræsentanter fra alle TDC's produktområder. Her drøftes koncernens overordnede sikkerhedspolitik.

De enkelte enheder er selv ansvarlige for at sikre en tilstrækkelig sikkerhed, dog er der særlige krav til TDC's leveringsstabilitet af teleydelser som følge af, at TDC indgår i det danske totalforsvar, som teleleverandør. Koncernens risikostyringsafdeling foretager endvidere jævnligt tilsyn med enhederne for at sikre, at enhedernes risikostyring er i overensstemmelse med koncernens overordnede politik, samt yder faglig bistand omkring risikostyring.

2.7. Folkekirken

Før 1999 forsikrede hvert enkelt af de ca. 2.200 sogn i Folkekirken sig hver især hos diverse private forsikringsselskaber. I 1999 etablerede Kirkeministeriet en central forsikringsordning for tingskade for folkekirken. Baggrunden herfor var, at en centralisering af forsikringsordningen ville resultere i besparelser i forsikringspræmier, bl.a. som følge af, at folkekirken samlet set selv ville kunne bære en stor del af risikoen ved at budgettere med en stor selvrisiko. Forsikringen blev udformet som en stop-loss forsikring, hvor folkekirken (fællesfonden) selv afholdt udgifter for skader i folkekirken, hvis de udgjorde under 40 mio. kr. Hvis skaderne i et år samlet set udgjorde over 40 mio. kr. blev skadesudgifter udover de 40 mio. kr. afholdt af Alm. Brand forsikring. Folkekirken betalte i 2003 en præmie på 22,5 mio. kr. for denne forsikring.

Folkekirken er fra 1. januar 2004 overgået til fuld selvforsikring hvad angår skader på bygninger, anden ejendom og løsøre. Denne beslutning var baseret på, at folkekirken har betydelige midler i stiftskapitalerne samt mulighed for at opkræve landskirkeskat, og derfor selv kan bære risikoen. En medvirkende faktor til overgangen til fuld selvforsikring var endvidere udsigten til væsentlige præmiestigninger på folkekirkens forsikring.

2.7.1. Folkekirkens forsikringsmodel

Folkekirkens selvforsikringsordning omfatter folkekirkens selvejende kirker, præsteembeder, provstiadmissioner, stiftsadministrationer og folkekirkens uddannelsesinstitutioner m.v. Folkekirken har som nævnt valgt at være fuldt selvforsikrende for skader på ejendomme og løsøre, mens den lovpligtige ansvars- og arbejdsskadesforsikring er forsikret via Alm. Brand. I håndbogen 'Almindelige betingelser for Folkekirkens selvforsikringsordning' fremgår det, hvilke skadesudgifter de enkelte kirker, institutioner m.v. kan søge dækket via folkekirkens selvforsikringsordning. I lighed med Undervisningsministeriets retningslinjer beskriver den, hvilke skader der er omfattet af selvforsikringsordningen, hvilke foranstaltninger der gøres ved skadestilfælde, hvordan erstatningsudmålingen foretages etc.

De samlede skadesudgifter, udgifter til mægler og administrationsudgifter finansieres af folkekirkens fællesfond. Som supplement til fællesfonden stiller staten en lånegaranti, således at fællesfonden vil kunne optage et

statsgaranteret lån på op til 500 mio. kr., såfremt der opstår skader udover, hvad der kan finansieres af fællesfonden i det enkelte år.

De lokale kirkekasser omfattet af selvforsikringsordningen betaler ingen præmie, men får skadesudgifter dækket af den centrale kasse, såfremt de overstiger den fastsatte selvrisiko. Selvrisikoen for de enkelte sogne udgør 5.000 kr. Brandskader er dog uden selvrisiko for de enkelte menigheder.

2.7.2. Skadesadministration

Skadesadministrationen i folkekirken er outsourcet til Alm. Brand. Alm. Brand står således for registreringen af skader, behandling af skader, herunder evt. tvistløsning med 3. part, samt udbetaling af erstatningssummer. Fællesfonden refunderer herefter Alm. Brand for de udbetalte erstatningssummer.

2.7.3. Risikostyring

Folkekirken har ingen egentlig strategi for risikostyring. Risikostyringen foregår decentralt i det enkelte sogn, hvor det er menighedsrådets ansvar at holde almindelig opsyn med kirkens bygninger og sikre, at disse er forsvarligt sikret.

Kirkeministeriet har dog i samarbejde med forsikringsmægleren Marsh besøgt tilfældigt udvalgte kirker for at gennemgå tyveriskader og vurdere hvilke tiltag, der kan iværksættes med henblik på at reducere antallet af tyveriskader. I forlængelse heraf har Kirkeministeriet udsendt en detaljeret vejledning til, hvordan menighedsrådene kan forbedre tyverisikringen af ejendomme, motorkøretøjer og løsøre, herunder særligt uerstætelige genstande af stor værdi for kunstsamlere m.v.

2.8. Opsummering

I dette afsnit sammenfattes erfaringerne med forsikringsordningerne, skadesadministrationen og risikostyringen på tværs af de enkelte cases.

2.8.1. Erfaringer med forsikringsordninger

I Sverige blev der i 1992 udgivet betænkningen ”Risk- och skadehantering i statlig verksamhet” (SOU 1992:40), der er vedlagt som bilag 1. I denne betænkning er der foretaget en gennemgang af forsikringsordningerne i en række lande. Gennemgangen viser, at selvforsikring i 1992 var udgangspunktet i *Island, Finland, Storbritannien, Irland, Frankrig, Tysk-*

land, Østrig, Schweiz, Canada og Israel. Statsinstitutioner i *Holland* kunne tegne forsikring, men det anførtes i reglerne herom, at det sjældent vil kunne betale sig.

I *Sverige* fastholdt den svenske stat på baggrund af betænkningen også princippet om selvforsikring, men valgte at etablere en egentlig central statslig forsikringsenhed, der i realiteten opererer som et privat forsikringsselskab, jf. afsnit 2.1. I *New Zealand* har man valgt at lade det være op til ministerierne at håndtere risici, og der er således givet adgang til forsikringstegning. Ministerierne har dog i vidt omfang valgt fortsat at være selvforsikrende. Hvis der ses bort fra forsikring til katastrofedækning i forbindelse med jordskælv og storm, er den new zealandske statsadministration således stort set selvforsikrende.

Som en forsøgsordning, og som undtagelse fra den danske selvforsikringsordning, har der været givet adgang til, at *Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES)* og *Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (S-FoU)* har kunnet tegne forsikring i forbindelse med deres ejendomsadministration. De hidtidige erfaringer med forsikringsordningen viser, at den private forsikringsordning har fungeret efter hensigten med forsøgsordningen, som primært har været at gøre udgifterne for kontorvirksomheden sammenlignelige med private udlejere af kontorejendomme. De foreløbige evalueringer viser dog også, at de samlede udgifter til forsikringstegningen har ligget væsentligt over erstatningernes størrelse. Med en selvforsikringsordning ville udgifterne til skader i SES og S-FoU således have været samlet 36,1 mio. kr. mindre i perioden 2002-2003 end med privat forsikringstegning. Resultatet skal dog tages med det væsentlige forbehold, at der i den omfattede periode ikke har været væsentlige skadesulykker hos hverken SES eller S-FoU.

Det er dog ikke kun i staten, at selvforsikring er udbredt. Flere kommuner, heriblandt *Københavns Kommune*, har etableret ordninger, der har et meget stort element af selvforsikring. Formålet med ordningen er, at samle samtlige risici i kommunen på de skadesområder, hvor kommunen selv kan finansiere skadesudgifterne. Også større private virksomheder som *TDC* har i stadig stigende grad etableret interne selvforsikringsordninger. Endelig har den danske *folkekirke* valgt en ren selvforsikringsordning for alle tingskadesudgifter.

Erfaringerne viser således samlet set, at en lang række lande, offentlige myndigheder, private virksomheder og andre institutioner har valgt at selvforsikre deres primære aktiver. Det er ligeledes tendensen, at de interne forsikringsordninger gradvist omfatter flere og flere skadesområder, der tidligere blev dækket ved forsikringstegning.

Selvom selvforsikring i høj grad er normen i gennemgangen af forsikringsordningerne i dette kapitel, er der store forskelle i, hvordan selvforsikringsordningerne er organiseret. De fleste af de interne forsikringsordninger er dog organiseret således, at omkostningerne til forsikringstegningen fordeles gennem en form for præmiebetaling mellem de omfattede institutioner eller enheder.

Erfaringerne peger for disse interne forsikringsmodeller i retning af, at det i etableringen af en intern forsikringsordning er mest hensigtsmæssig kun at omfatte de risici, hvor det er forholdsvist simpelt at vurdere risikoen og på den baggrund fastsætte en forsikringspræmie. Baggrunden herfor er især de svenske problemer med at fastsætte individuelle forsikringspræmier og New Zealands valg af privat forsikringstegning i forbindelse med risikoen for jordskælv.

Erfaringerne fra især Københavns Kommune og TDC viser også, at det er muligt at etablere en administrativt enkel intern forsikringsordning, hvor præmierne for materielle aktiver fastsættes på baggrund af en promillesats af værdien af den enkelte institutions aktiver.

Endelig viser erfaringerne generelt set, at det er væsentligt i forbindelse med etableringen af en intern selvforsikringsmodel at fastsætte en betydelig selvrisiko for de enkelte institutioner af hensyn til, at institutionerne selv har en interesse i at minimere antallet af skader.

2.8.2. Erfaringer med skadesadministration

Erfaringerne med skadesadministrationen har vist, at der på visse områder kan være fordele ved at lade private forsikringsselskaber og lignende overtage skadesadministrationen, mens afholdelse af udgifterne til skader bibeholdes af den enkelte institution.

I *New Zealand* anvender en række ministerier således private firmaer til skadesadministrationen. For eksempel bruger det new zealandske Undervisningsministerium firmaet McLarens Young til at foretage den forsik-

ringsmæssige behandling af skader, herunder til at sikre at skadeskravet er i overensstemmelse med skadens størrelse og omkostningerne ved udbedring af skaden. McLarens Young foretager endvidere skadesregistreringen og tager, på Undervisningsministeriets vegne, sager op imod tredje parter, der er ansvarlige for en skade.

Ligeledes bruger *Københavns Kommune* og *SEA-Ejendomsvirksomhederne* firmaet Willis i forbindelse med skadesadministrationen. Skader registreres online i Willis-forsikringssystem. Willis foretager herefter den egentlige skadesbehandling og skadesvurdering samt eventuel tvistløsning med tredje parter.

Folkekirken har også i forbindelse med sin forsikringsordning gjort brug af det private forsikringsfirma Alm. Brand til at foretage skadesadministrationen, herunder skadesregistrering, vurdering af de enkelte skader, tvistløsning og udbetaling af skadeserstatninger.

I erfaringerne med outsourcing af skadesadministrationen fremhæves især, at forsikringsselskaberne for visse typer af skader har stor erfaring med skadesadministrationen, og derfor kan foretage skadesadministrationen forholdsvis billigt. Endvidere har outsourcingen af skadesadministrationen den fordel, at den enkelte offentlige eller private institution ikke selv skal føre sag mod en eventuel tredje part. Politiet undgår for eksempel på denne måde at skulle forfølge et erstatningskrav over for en borger, samtidig med at man fx fører en straffesag mod vedkommende.

2.8.3. Erfaringer med risikostyring

I erfaringerne fra alle de interne forsikringsordninger lægges der vægt på, at etableringen af en intern forsikringsordning, der sikrer, at den enkelte institutions ressourceforbrug kommer til at afspejle omkostningerne til potentielle skader gennem betaling af en forsikringspræmie eller lignende, kun medfører en gevinst, hvis der samtidig fokuseres på en forbedret styring. Det er således ikke alene tilstrækkeligt at ordningen bygges op således, at institutionerne har incitament til at minimere skaderne. Der skal også etableres viden om skadens antal og omfang, samt hvordan skaderne undgås.

De samstemmende erfaringer er, at skadesregistreringen her udgør nøglen til en forbedret risikostyring. I mange af forsikringsordningerne gennemgået ovenfor er der derfor også indbygget incitament til en forbedret

skadesregistrering. I det danske Undervisningsministeriums interne forsikringsordning har institutionerne for eksempel incitament til at skadesregistrere, idet der kun kan opnås refusion for de skadesudgifter, der er registreret (og som ligger ud over selvriskoen).

Erfaringerne viser dog også, at selvom incitamenter er vigtige, så sker en forbedret risikostyring sjældent af sig selv. Kammarkollegiet, New Zealands Undervisningsministerium, Københavns Kommune, TDC og folkekirken har derfor alle i forbindelse med deres forsikringsordninger udarbejdet vejledninger indeholdende konkrete punkter til forbedring af den decentrale risikostyring og risikohåndtering.

Kapitel 3

Evaluering af statens selvforsikring

I dette kapitel vurderes, hvorvidt selvforsikringsordningen skal opretholdes, eller om – og i givet fald i hvilket omfang – der skal tegnes forsikring. Det vurderes i den forbindelse, om selvforsikringsordningens institutionelle anvendelsesområde bør ændres.

Kapitlet indledes med en kort beskrivelse af den gældende selvforsikringsordning efterfulgt af en beskrivelse af selvforsikringsordningens historiske udvikling. Derefter belyses økonomisk teori og inden- og udenlandske erfaringer med selvforsikring. På baggrund heraf overvejes, hvorvidt der er grundlag for at ændre den nuværende ordning.

3.1. Den nuværende selvforsikringsordning

Den gældende selvforsikringsordning er reguleret i Finansministeriets cirkulære af 22. marts 2004 om selvforsikring i staten, jf. bilag 6. Cirkulæret har ikke ændret retstilstanden i forhold til det tidligere selvforsikringscirkulære fra 1975. Selvforsikringscirkulærets bestemmelser suppleres af regler i lovgivningen i øvrigt, herunder budgetvejledningen, jf. bilag 7, der bl.a. indeholder bestemmelser om den budget- og bevillingsmæssige behandling af udgifter som følge af den manglende forsikringstegning, som selvforsikringsordningen indebærer.

3.1.1. Adgangen til forsikringstegning

Hovedregel

Staten er som udgangspunkt selvforsikrer. Dette indebærer, at staten ikke afdækker risici ved at tegne forsikring.

På visse områder, hvor der er en lovgivningsmæssigt fastsat pligt til at tegne forsikring, er der fastsat undtagelser for staten. Det er således ikke

lovpligtigt for staten at tegne ansvarsforsikring for biler og for arbejdsskade.

Spørgsmål om erstatning afgøres efter dansk rets almindelige regler, herunder erstatningsansvarsloven. I relation til tingsskade og driftstab påført af tredjemand er staten efter erstatningsansvarsloven stillet, som om forsikring var tegnet.

Undtagelser

På visse områder er der generelt givet adgang til at tegne forsikring. Herudover kan der konkret være givet tilladelse af Finansministeriet til at tegne forsikring.

Forsikringstegning for risici, der påhviler andre end staten

På visse områder er der hjemmel for staten til at tegne forsikring for andres risici.

Det gælder f.eks. ulykkesforsikring for studerende, jf. universitetslovens § 22, stk. 3.

Forsikringstegning af denne art har helt særlige begrundelser og behandles ikke nærmere i denne rapport.

3.1.2. Lovpligtige forsikringer

Forsikringstegning kan – og skal – finde sted, hvis forsikringstegning er lovpligtig.

I praksis er der på de områder, hvor forsikringstegning i almindelighed er lovpligtig, som nævnt ovenfor gjort særlig undtagelse for statsinstitutioner. Det gælder på færdsels- og arbejdsskadeområdet, hvor pligten til at tegne ansvarsforsikring ikke gælder for staten.

Tilladelsen til at tegne lovpligtige forsikringer indebærer, at der skal tegnes forsikring vedrørende risici i udlandet, hvis selvforsikring er i strid med retsprincipperne i det pågældende land.

3.1.3. Generelle undtagelser

Der er i selvforsikringscirkulæret, budgetvejledningen og andre cirkulærer fastsat generelle undtagelser fra forbuddet mod forsikringstegning.

Der kan således tegnes forsikring for *produktansvar og professionelt ansvar* i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed og statsvirksomhedsbevillinger. SKI har indgået en rammekontrakt med forsikringsmæglerselskabet Marsh vedrørende en kollektiv forsikringsordning der omfatter produktansvar og professionelt rådgivningsansvar. Forsikringsordningen kan anvendes af statens indtægtsdækkede virksomheder samt kommunale og amtskommunale virksomheder. Forsikringen dækker hele verden med undtagelse af USA og Canada. Præmiesatserne fastsættes individuelt afhængig af risikoens art og geografisk dækningsområde.

Der kan endvidere i forbindelse med *tjenesterejser til Færøerne, Grønland og udlandet* tegnes forsikring i overensstemmelse med Finansministeriets cirkulære om tjenesterejseforsikringen.

Der kan desuden tegnes *ansvars- og kaskoforsikring for ministerbiler*, ligesom der kan tegnes *ansvarsforsikring for tjenestebiler i forbindelse med kørsel i udlandet*, jf. Finansministeriets cirkulære om statens tjenestebiler.

Der kan i forbindelse med *systemeksport*, på samme vilkår som gælder for private virksomheder, tegnes forsikring hos Eksport Kredit Fonden mod de risici, der er forbundet med betalingen for deres eksport, jf. cirkulære om offentlige styrelses deltagelse i eksportforretninger.

Særlige undtagelser

Ved optagelse af realkreditlån kan visse selvejende institutioner, der er omfattet af de såkaldte frihedsaktstykker tegne kurssikringsaftaler (akt 22 4/10 1994 (erhvervsskoler) og akt 226 18/5 1999 (bygningstaxameterordning for seminarier mv.)).

Forsøg

Ved akt 331 4/9 2000 er der som et forsøg givet de statslige ejendomsvirksomheder Slots- og ejendomsstyrelsen og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger adgang til at tegne forsikringer mod de risici, der almindeligvis er forbundet med at drive et ejendomsselskab.

Tilladelse fra Finansministeriet

I øvrigt kræver forsikringstegning tilladelse fra Finansministeriet. Sådanne tilladelser gives i praksis næsten aldrig.

3.1.4. Anvendelsesområdet

Efter det gældende cirkulære omfatter forbuddet mod forsikringstegning staten, statsinstitutioner, statsinstitutioner hvis indtægter og udgifter bestemmes på finansloven og institutioner, hvis driftsunderskud fuldt ud dækkes af statskassen.

Forbuddet omfatter således – ud over statsinstitutioner – en række ikke-statslige tilskudsmodtagere.

Også tilskudsmodtagere, der ikke er omfattet af bestemmelsen i cirkulæret om dets anvendelsesområde, kan være omfattet af forbud mod forsikringstegning i kraft af særlig lovgivning eller i kraft af vilkår fastsat i forbindelse med ydelsen af tilskud.

Institutioner der ikke er omfattet af statens selvforsikring

Tabel 3.1. Institutioner ikke omfattet af selvforsikringsordningen

Ministerområde	Institution
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet	TIC Danmark
	Dansk Design Center
	Dansk Arkitektur Center
	Center for Tilgængelighed
	Danmarks Turistråd
	Forbrugerrådet
§ 11. Justitsministeriet	Rådet for Større Færdselssikkerhed
§ 12. Forsvarsministeriet	Lodsreguleringsfonden
§ 15. Socialministeriet	Møltrup Optagelseshjem
§ 19. Videnskabsministeriet	Det Danske Institut i Damaskus
	Institut for Grænseregionsforskning
	Teknologiske servicecentre
	Danmarks Grundforskningsfond
	Forskningscenter Hørsholm
	Europæisk Center for Mindretalsspørgsmål
§ 20. Undervisningsministeriet	Frie kostskoler, frie grundskoler og produktionskoler
	Private gymnasieskoler og hf-kurser

Kilde: Rigsrevisionens beretning om statens selvforsikring 5/03

Enkelte områder er ikke omfattet af statens selvforsikring, jf. tabel 3.1. Det drejer sig typisk om institutioner, der er trådt ud af ordningen for permanent eller på forsøgsbasis at fungere på markedsmæssige vilkår, og det påhviler derfor disse institutionerne selv at tegne forsikring.

3.1.5. Budget- og bevillingsreglerne

Konsekvensen af, at der ikke tegnes forsikring som en følge af selvforsikringsprincippet, er at staten selv må afholde udgifter til blandt andet re-etablering i forbindelse med skader og driftstab og til erstatning til tredje-part.

Budgetvejledningen indeholder de budget- og bevillingsmæssige regler, der er grundlaget for håndteringen af disse udgifter. Udgangspunktet er, at ministerierne skal indrette deres budgetter således, at de kan dække udgifter til dækning af skader, driftstab, erstatninger mv.

Budgetvejledningens punkt 2.4.4. indeholder bestemmelser om behandlingen af udgifter, der ikke er dækket af forsikring og er *uforudselige*, og som derfor ikke er indgået i budgetlægningen.

Til dækning af sådanne uforudselige udgifter, der ikke kan afholdes inden for den pågældende bevilling, kan der ske overførsel fra en anden hovedkonto inden for ministerområdet. Der kan dog ikke overføres midler fra lovbundne bevillinger. Er der er tale om væsentlige merudgifter, bør Finansministeriet orienteres på det tidligst mulige tidspunkt.

Det er en forudsætning for anvendelsen af bestemmelsen, at der er tale om udgifter, som man – hvis staten ikke havde været selvforsikrende – ville have forsikret sig imod. Overførselsadgangen gælder således kun for udgifter, som man normalt forsikrer sig imod.

Er der i et finansår tale om skader inden for det samlede ministerområde af *helt ekstraordinært omfang*, kan merudgifterne søges finansieret af finanslovens generelle reserver, dvs. at udgifterne kan afholdes ud over de givne bevillinger uden forelæggelse for Finansudvalget mod optagelse på tillægsbevillingsloven (direkte efterbevilling). Der afsættes ikke på de enkelte års finanslove generelle reserver til dækning af sådanne udgifter.

Er der tale om totalskade, eller er skaden så omfattende, at der kan opstå spørgsmål om væsentlige ændringer af bygninger eller anlæg eller driften heraf, kan der dog kun disponeres med særskilt forudgående tilslutning fra Finansudvalget.

De generelle bestemmelser i budgetvejledningen suppleres på visse områder med hyppig skadesforekomst af særlige hjemler til at afholde merud-

gifter til dækning af skader mv. ud over et givet beløb mod optagelse på tillægsbevillingsloven. Med en lidt uheldig terminologi betegnes disse hjemler ofte som selvrisci. Hjemlerne er udtryk for, at man ikke har fundet det hensigtsmæssigt at fastsætte de pågældende institutioners budget så højt, at alle tænkelige skader kan dækkes. Det er en rent budgetmæssig konstruktion, der er udtryk for et kompromis mellem forskellige interesser, som det i øvrigt gør sig gældende i den statslige budgetstyring herunder i forbindelse med selvforsikringskader generelt.

Af tabel 3.2. fremgår ministerier, styrelser mv., der på finansloven for 2004 har "selvrisci" i henhold til anmærkningerne på finansloven.

Tabel 3.2. Selvrisci efter anmærkning til finanslove (FL04)

Ministerium	Styrelse	Mio. kr.
Forsvarsministeriet ¹		10,0
Indenrigs- og Sundhedsministeriet ²	Statens Serum Institut	3,0
Trafikministeriet ¹	Banedanmark	3,5
	BornholmsTrafikken	1,5
	DSB	3,5

¹ Selvrisiko pr. forsikringshændelse

² Selvrisiko for akkumulerede udgifter til dækning af skader på årsbasis, gældende til ultimo 2000

Kilde: Rigsrevisionens beretning om statens selvforsikring 5/03

Bestemmelserne i budgetvejledningen og de såkaldte selvrisci er bemyndigelser til regeringen. Det er således op til regeringen at beslutte, om bemyndigelserne skal søges udnyttet, eller om man f.eks. skal afholde udgifterne inden for de givne bevillinger eller f.eks. undlade reetablering. Bestemmelserne indebærer således ikke, at de enkelte statsinstitutioner har krav på eller garanti for at få merudgifter optaget på tillægsbevillingsloven. Det beror på almindelige udgiftspolitiske overvejelser i regeringen, om merbevilling skal søges.

Statens selvforsikringsordning giver endvidere mulighed for, at større skadesudgifter kan finansieres på lov om tillægsbevilling af de generelle reserver. I tabel 3.3. fremgår de dispositioner, der i perioden 1998-2002 er optaget på tillægsbevillingslov som direkte efterbevilling eller aktstykke under henvisning til selvforsikringsordningen.

Tabel 3.3. Merbevillinger givet på tillægsbevillingslovene under henvisning til statens selvforsikringsordning, 1998-2002

År	Ministerium	Styrelse	Kategori	Mio. kr.
1998	Trafikministeriet	DSB	dir. efterb.	1,3
1999	Trafikministeriet	Bornholms Trafikken	dir. efterb.	-3,3 ¹⁾
		Jernbanetrafik (DSB)	dir. efterb.	1,0
2000	By- og Boligministeriet	Slots og Ejendomsstyrelsen	aktstykke	15,8
	Forsvarsministeriet	Forsvarskommandoen	dir. efterb.	13,5
		Hjemmeværnet	dir. efterb.	1,8
		Forsvarets Bygningstjeneste	dir. efterb.	2,9
		Farvandsvæsenet	dir. efterb.	0,8
	Trafikministeriet	Statshavnsadministrationen, Frederikshavn	dir. efterb.	3,1
		Statshavnsadministrationen, Esbjerg	dir. efterb.	5,4
		Esbjerg Trafikhavn	dir. efterb.	4,5
		Banedanmark	dir. efterb.	10,3
2001	Trafikministeriet	Kystinspektoratet	dir. efterb.	0,4
		Banedanmark	dir. efterb.	2,8
2002	Trafikministeriet	Bornholms Trafikken	dir. efterb.	0,4
		Banedanmark	dir. efterb.	2,3
<i>Årligt gennemsnit</i>				<i>12,6</i>

¹⁾ Beløbet vedrørte M/F Povl Ankers havari i 1997, idet der efter et forlig i sagen skete en tilbageførsel fra en efterbevilling optaget i forslag til lov om tillægsbevilling for 1997.

Kilde: Rigsrevisionens beretning om statens selvforsikring 5/03

Som det fremgår af tabel 3.3. er der i årene 1998-2002 i gennemsnit givet tillægsbevillinger på 12,6 mio. kr. på lov om tillægsbevilling til større skadesudgifter.

3.1.6. Særlige ordninger

På visse ministerområder er der – inden for rammerne af det gældende forbud mod forsikringstegning og de tilknyttede budget- og bevillingsregler – etableret særlige ordninger vedrørende behandlingen af udgifter i forbindelse med skader o.l.

På Undervisningsministeriets område har man således i forbindelse med finansloven for 2003 etableret en fælles "forsikringsordning" for hovedparten af institutioner på Undervisningsministeriets område, jf. afsnit 2.3.

3.2. Selvforsikringsordningens historiske udvikling

Før 1906 kunne statsinstitutioner umiddelbart frit tegne forsikringer. Ca. halvdelen af statens aktiver var op til 1906 forsikrede for brand- og eksplosionsskader, mens den anden halvdel af aktiverne ikke var forsikret.

På baggrund af lov nr. 101 af 6. april 1906 om en Stats-Brandforsikringsfond ophørte statsinstitutioner med at tegne brand- og eksplosionsforsikring på bygninger mv. I stedet blev der etableret en statsbrandforsikringsfond med en formue på 5 mio. kr., som skulle udrede erstatninger for brand- og eksplosionsskader. Endvidere kunne der anvendes midler til præmier på genforsikring, hvor det fandtes hensigtsmæssigt. Fonden havde ikke andre indtægter end renteindtægter af kapitalen.

I 1920 blev finansieringen af fonden ændret, således at de enkelte institutioner fremover skulle indbetale præmier til fonden. Præmierne bestod af et beløb, som var fastsat i forhold til institutionens risiko. Beløbet bestod af et grundbeløb og et særligt fastsat tillægsbeløb for farligere risici. Beløbene blev fastsat for et finansår af gangen.

Ved lov nr. 28 af 3. februar 1960 nedlægges statsbrandforsikringsfonden. Loven blev afløst af cirkulære nr. 68 af 25. marts 1960 om brand- og eksplosionsskader på statens bygninger og løsøre mv.

Ifølge cirkulæret skulle staten fremover være selvforsikrer for brand- og eksplosionsrisiko, og administrationen skulle henhøre under den enkelte institution. Reetablering i forbindelse med skader skulle ske af foreliggende bevillinger eller ved særlig bevilling under institutionens budget. Med hensyn til andre skader end brandskader på de af staten tilhørende ejendele gjaldt ifølge cirkulæret "fortsat de hidtil praktiserede regler om, at der ikke tegnes forsikring for sådanne skader, medmindre der foreligger særlig aftale med finansministeren herom".

I 1975 udstedtes cirkulære nr. 24 af 26. februar 1975 om statens selvforsikringsordning. Cirkulæret var ikke udtryk for realitetsændringer men

samlede de hidtil gældende regler i ét cirkulære. I perioden efter udstedelsen af cirkulæret har principperne ikke ændret sig, men der er på enkelte områder blevet tilladt forsikringstegning. Det gælder f.eks. for så vidt angår produktansvar på indtægtsdækkede områder og – som forsøg – hos de statslige ejendomsvirksomheder.

Det nuværende selvforsikringscirkulære af 22. marts 2004 har ikke ændret retstilstanden i forhold til de hidtil gældende regler.

3.3. Økonomisk teori¹

Forsikring er traditionelt den vigtigste måde at finansiere indtrufne skader på, såkaldt risikofinansiering. At vælge ikke at tegne forsikring (selvforsikring) er en alternativ risikofinansieringsmetode. Man kan også vælge at hensætte midler i en skadesfond.

Princippet i en forsikringsordning er, at en række forsikringstagere med (omtrent) samme risikoforhold går sammen om at dele risikoen for, at en given hændelse (eksempelvis brand i huset) skal ramme den enkelte forsikringstager på et vilkårligt tidspunkt.

Når tilstrækkeligt mange individer med samme risikoforhold går sammen, vil det samlede årlige antal forsikringshændelser og omkostningerne herved være kendt med forholdsvis stor sikkerhed (de store tals lov), idet de enkelte forsikringstageres risiko bliver opvejet mod hinanden (bortdiversificeret). De årlige omkostninger afspejler en systematisk forventelig risiko, som den enkelte forsikringstager i princippet kunne opspare til selv, såfremt det var sikkert, hvornår forsikringshændelsen fandt sted.

En økonomisk neutral deling af risiko over tid mellem forsikringstagere indebærer, at værdien af præmiebetalingerne netop er lig med den forventede værdi af udbetalingerne fra forsikringen (idet der ses bort fra administrationsomkostninger). I så fald siges forsikringen at være *aktuarisk fair*.

¹ Afsnittet er baseret på *David M. Kreps*: "A Course in Microeconomic Theory", Harvester Wheatsheaf, 1990, (primært s. 578-585, 625-629), *Hal R. Varian*: "Intermediate Microeconomics: A Modern Approach," 5. udgave, Norton 1999, (kap 12), og *Birgitte Sloth*: "Kontrakter med moralfare" & "Kontrakter med ugunstig udvælgelse", i Grønne Undervisningsnoter nr. 85, Økonomisk Institut, august 2000.

Selv om man tegner en forsikring, der i udgangssituationen er aktuarisk fair, kan man godt ende med at få udbetalt mindre eller mere fra forsikringen, end man har indbetalt – specielt set over en kortere årrække. Det vil ske, hvis forsikringshændelsen indtræffer færre henholdsvis flere gange end statistisk forventet.

Der er argumenter for at indtræde i en forsikringsordning, hvis man er risikoavers (dvs. at man er villig til at betale for at undgå risiko) og ikke har tilstrækkelig stor portefølje af forsikringshændelser til at bortdiversificere risikoen (via de store tals lov).

Hvis man har tilstrækkelig stor risikoportefølje og ikke er likviditetsbe-grænset i tilfælde af, at uheldet er ude, er der ikke noget økonomisk inci-tament til at indgå i en forsikringsordning i et privat selskab.

Det skyldes, at et privat selskab ikke kan sætte præmien aktuarisk fair som følge af asymmetrisk information. For at sikre at forsikringstagerne ikke optræder skødesløst, må forsikringsselskabet afsætte ressourcer til kontrol af forsikringstagernes anmeldte skader og/eller indføre selvrisiko i tilfælde af skadesanmeldelse.

Det afføder en række omkostninger til administration, som ikke optræder, hvis man ikke forsikrer sig, idet skaderne i givet fald blot udbedres efterhånden, som de opstår.

Præmien i en forsikringsordning vil endvidere i større eller mindre omfang, afhængigt af konkurrenceforholdene, bidrage til privatøkonomisk profit.

På grund af statens størrelse og økonomiske formåen handler spørgsmålet om, hvorledes staten skal håndtere risici, ikke om selve finansieringen, idet det må anses for uomtvisteligt, at den mest omkostningseffektive skadefinansieringsmetode er selvforsikring.

Dette udelukker imidlertid ikke, at man af andre årsager end rene omkostningsårsager kan vælge at tegne forsikring.

I Sverige blev der i 1992 udgivet en betænkning om risiko- og skadehåndtering i staten ("Risk- och skadehantering i statlig verksamhet" (SOU 1992:40)), jf. bilag 1. Betænkningen tager udgangspunkt i det netop be-

skrevne. I betænkningen lægges det således til grund, at den mest omkostningseffektive skadefinansieringsmetode er selvforsikring. Der kan derimod findes andre årsager end rene omkostningsbetragtninger til at tegne forsikring.

Det anføres, at centralisering er den gængse metode, man anvender for at opnå den størst mulige risikospredning. Den mest effektive måde at begrænse de økonomiske konsekvenser af en skade er at fordele skadeudgifterne på et så stort kollektiv som muligt. Det er princippet for al forsikringsvirksomhed. Et centraliseret system har dog en række ulemper. Det modvirker de formål, som ligger bag delegering af budgetansvar, nemlig effektivitet og ansvarsfølelse. Endvidere fremmer et centraliseret system ikke arbejdet med på lokalt niveau at forsøge at mindske antallet af skader gennem aktiv risikohåndtering. Fuldstændig delegering af ansvaret for håndtering af risici er heller ikke en løsning. Det vil ikke være økonomisk forsvarligt. I så fald ville alle være tvunget til at tegne deres egne forsikringer. Det ville indebære, at en betydelig del af statens midler vil forsvinde i form af forsikringspræmier. En sådan løsning ville heller ikke motivere myndighederne tilstrækkeligt til at arbejde med effektiv risikohåndtering.

Det anføres videre i betænkningen, at en forsikring er et relativt kompliceret produkt, som består af forskellige delelementer. Som eksempel kan nævnes, at forsikringssselskabet identificerer og vurderer risici, tager stilling til skyldsspørgsmål og frem for alt udbetaler erstatning. I normale tilfælde er udbetaling af erstatning den vigtigste del af forsikringsproduktet. På baggrund af statens økonomiske stilling er det ikke tilfældet for staten. Om nødvendigt kan staten selv betale udgifterne i forbindelse med skader. Derimod kan forskellige administrative løsninger inden for forsikringsbranchen være af stor interesse.

3.4. Reglerne om adgangen til forsikringstegning

På baggrund af ovenfor gennemgåede økonomiske teori og de empiriske erfaringer i kapitel 2 om forholdene i andre lande og større private kommuner og virksomheder er der ikke grundlag for *generelt* at give tilladelse til forsikringstegning. Der kan ikke være tvivl om, at forsikring generelt vil være økonomisk ufordelagtigt for staten.

Det anbefales derfor, at selvforsikringsprincippet opretholdes, således at forsikringstegning som udgangspunkt ikke er tilladt, og at forsikringsteg-

ning derfor fortsat vil kræve særlig hjemmel, herunder tilladelse fra Finansministeriet.

Forsikringstegning vil herefter kræve, at det *konkret* findes hensigtsmæssigt – oftest af andre grunde – at tegne forsikring på det pågældende område eller i den helt konkrete sag. Det er et herfra adskilt spørgsmål, hvorledes skadesadministrationen skal tilrettelægges, herunder om skadesadministrationen skal udliciteres. Dette spørgsmål behandles i afsnit 3.7.

I det følgende vurderes spørgsmålet om adgang til forsikringstegning på forskellige områder, herunder de områder, hvor forsikringstegning i dag er tilladt.

3.4.1. Produktansvar og professionelt ansvar

Der er i dag adgang til at tegne forsikring i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed og statsvirksomhedsbevillinger. Der er flere begrundelser for tilladelsen til forsikringstegning på området. For det første kan erstatningerne på området være voldsomt store. For det andet letter forsikringstegning opgørelsen af de omkostninger, som skal indregnes i priserne på de producerede ydelser, og som ifølge bevillingsreglerne skal være omkostningsdækkende, og man får gennem forsikringstegning adgang til den kompetence, som forsikringsselskaberne råder over på området, ligesom det i en konkurrencesituation kan være fordelagtigt forsikringsmæssigt at være stillet på samme måde som konkurrenterne.

Den første begrundelse – erstatningernes mulige størrelse – kan, jf. det, der er anført ovenfor om økonomisk teori, ikke i sig selv begrunde forsikringstegning. Den anden begrundelse er imidlertid tungtvejende. Risiciene varierer voldsomt fra område til område, hvorfor det kan være meget vanskeligt for den enkelte statsinstitution at vurdere de bestående risici og tage stilling til erstatningssager, hvis de måtte opstå. Den kompetence og viden om praksis, som forsikringsselskaberne besidder på området, er derfor af stor værdi. Det anbefales derfor, at tilladelsen til forsikringstegning på området opretholdes.²

² I den svenske betænkning om risiko- og skadehåndtering i staten ("Risk- och skadehåndtering i statlig verksamhet" (SOU 1992:40)) anbefaledes det, at man i Sverige af de anførte årsager indførte en ordning svarende til den danske på området for "konsultansvar" (professionelt ansvar).

3.4.2. Tjenesterejser

Der kan ifølge de gældende regler tegnes forsikring i forbindelse med tjenesterejser til Færøerne, Grønland og udlandet.

Spørgsmålet om tjenesterejseforsikringen vedrører den såkaldte tjenesterejseaftale, som Personalestyrelsen har indgået med Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Akademikernes Centralorganisation, Lærernes Centralorganisation og Overenskomstansattes Centralorganisation. Den seneste tjenesterejseaftale er indgået 30. juni 2000, jf. cirkulære om tjenesterejseaftalen af samme dato.

Adgangen til forsikringstegning er ikke begrundet i hensyn til statens økonomi, men er begrundet i personalepolitiske hensyn, og ændring af den bestående ordning vil kræve, at der indgås aftale herom med aftalparterne.

Der har i foråret 2004 været foretaget et eftersyn af ordningen med tjenesterejseforsikringer med henblik på at vurdere, om ordningen ville kunne tilrettelægges på en mere hensigtsmæssig måde, og om de gældende erstatningssummer er tidssvarende og relevante.

Det er indgået i disse overvejelser, at ved udsendelse af militær- og beredskabspersonel til udlandet med henblik på deltagelse i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og andre lignende opgaver, er der ved tekstanmærkninger på finansloven fastsat hjemmel til at betale erstatning til sådant personel, som omkommer eller påføres varigt mén under eller som følge af tjenesten. Erstatningsbeløbene er fastsat ved tekstanmærkninger på finansloven. Disse beløb ligger væsentligt over, hvad der kan udbetales efter de almindelige tjenesterejseforsikringer.

Eftersynet af ordningen med tjenesteforsikringer har resulteret i, at der på finanslovsforslaget for 2005 er indsat en tekstanmærkning om, at der generelt kan udbetales erstatninger til udsendte statsansatte, svarende til de ovenfor nævnte, således at der ikke i forsikringsmæssig henseende sondres mellem, om en embedsmand er udsendt fra det ene eller det andet ministerium, hvis man som led i tjenesten rejser til et krigs(risiko)område.

Eftersynet lægger endvidere op til, at det overvejes at gennemføre en generel ændring af den nuværende ordning, således at staten optræder som

selvforsikrer, men med et forsikringsselskab som administrerende og bistående i tilfælde af tilskadekomst eller dødsfald i udlandet, jf. kapitel 6.

For så vidt angår skadesadministration kan der særligt i forbindelse med tilskadekomst eller dødsfald i udlandet være faktorer, der taler for outsourcing af de administrative opgaver til et forsikringsselskab, idet disse råder over et beredskab, der muliggør akut hjemtransport, krisehjælp mv.

3.4.3. Tjenestebiler

Efter de gældende regler er der adgang til at tegne ansvarsforsikring for tjenestebiler i forbindelse med kørsel i udlandet, jf. Finansministeriets cirkulære om statens tjenestebiler. Baggrunden for disse regler er ikke økonomiske men personalepolitiske hensyn.

Der kan endvidere tegnes ansvars- og kaskoforsikring for ministerbiler også ved kørsel i udlandet. Beslutningen om forsikring af ministerbiler blev truffet i slutningen af 1999. Beslutningen var begrundet i, at forsikringstegning ville give en række fordele. Hovedhensynet var, at sagsbehandlingen af skader fremtidig ville ske i et forsikringsselskab, hvorfor ministerierne blandt andet ikke skulle stå for kontakten til borgerne. I de interne overvejelser indgik endvidere, at man kunne undgå at tegne enkeltforsikringer ved kørsel til udlandet, hvorfor merudgiften ville være begrænset, særligt set i sammenhæng med, at forsikringerne også ville omfatte kaskodækning.

Disse hensyn vurderes ikke i sig selv at kunne begrunde forsikringstegning. Det bør derfor overvejes, om de anførte hensyn vil kunne varetages gennem en administrationsaftale med et forsikringsselskab. Der henvises herom til kapitel 6.

Det bemærkes, at der under alle omstændigheder kan – og skal – tegnes forsikring i forbindelse med kørsel i udlandet, hvis dette kræves i det pågældende land.

Alle EU-lande samt visse andre europæiske lande anerkender den danske automobilansvarsforsikring, herunder at ansvar for statens tjenestebiler er indeholdt i selvforsikringsordningen. I disse lande er det således ikke nødvendigt at tegne ansvarsforsikring.

3.4.4. Systemeksport

Der kan i forbindelse med *systemeksport*, på samme vilkår som gælder for private virksomheder, tegnes forsikring hos Eksport Kredit Fonden mod de risici, der er forbundet med betalingen for deres eksport, jf. cirkulære om offentlige styrelses deltagelse i eksportforretninger.

Der bør inden beslutning på området foretages en evaluering af ordningens betydning og effekt.

3.4.5. Kurssikringsaftaler på vise områder

Ved optagelse af realkreditlån kan visse selvejende institutioner, der er omfattet af de såkaldte frihedsaktstykker tegne kurssikringsaftaler i forbindelse med optagelse af realkreditlån (akt 22 af 4/10 1994 (erhvervsskoler) og akt 226 af 18/5 1999 (bygningstaxameterordning for seminarier mv.)).

Tilladelsen til at indgå kurssikringsaftaler er helt konkret begrundet. På den baggrund er der ikke grundlag for at ændre afgangens til at indgå disse aftaler.

3.4.6. Skader på fast ejendom

Ved akt 331 4/9 2000 er der som et forsøg givet de statslige ejendomsvirksomheder Slots- og ejendomsstyrelsen og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger adgang til at tegne forsikringer mod de risici, der almindeligvis er forbundet med at drive et ejendomsselskab.

Forsøget har endnu ikke løbet i så lang tid, at der er tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om der generelt bør gives tilladelse til forsikringstegning på området.

Afklaring af, om der generelt bør gives tilladelse til forsikringstegning på området bør afvente den endelige evaluering af forsøgsordningen. (se også afsnit 4.2.2.)

3.4.7. Personskader

Der gælder i dag ikke – uden for arbejdsskadeområdet, der er særligt reguleret – særlige regler i forbindelse med personskader, som staten er erstatningsansvarlig i anledning af.

Der er ikke grundlag for at antage, at det vil være økonomisk fordelagtigt for staten at tegne forsikring på dette område.

Det bør imidlertid – på samme måde, som det er tilfældet i relation til skader i forbindelse med tjenestebiler – overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at indgå en administrationsaftale med et privat forsikringselskab, jf. kapitel 6.

3.4.8. Katastrofer

Med katastrofer tænkes på skader af et så stort (økonomisk) omfang, at begrebet national katastrofe vil være anvendeligt. Som det fremgår ovenfor, er der i New Zealand praksis for at lade jordskælvsskader være dækket af forsikring, og det kan på den baggrund overvejes, om der også i Danmark bør tegnes sådanne forsikringer.

Det vurderes dog, at katastrofer af så stort omfang er sjældne i Danmark, og sådanne katastrofer vil under alle omstændigheder kræve helt konkrete beslutninger, hvor det formentlig ikke vil være meningsfuldt for staten at forsikre sig mod sådanne risici.

3.5. Selvforsikringsreglernes anvendelsesområde

3.5.1. Statsinstitutioner med bevilling på finansloven

Statsinstitutioner med bevilling på finansloven er og skal fortsat være omfattet af selvforsikringsreglerne.

3.5.2. Særlige forvaltningssubjekter og andre statslige institutioner, der ikke har bevilling på finansloven

Særlige forvaltningssubjekter oprettes ved og kan nedlægges ved lov, og deres formue tilhører staten.

Der tages ofte i oprettelsesloven stilling til forsikringsforhold. Som eksempel kan nævnes § 13 i lov om den selvstændige offentlige virksomhed DSB og om DSB S-tog A/S, hvorefter DSB og datterselskaber heraf skal tegne de for virksomhederne nødvendige forsikringer. Det forekommer imidlertid også, at der ikke fastsættes bestemmelser herom.

Det anbefales, at der i selvforsikringscirkulæret fastsættes en bestemmelse om, at der i forbindelse med oprettelse af særlige forvaltningssubjekter og

andre statslige institutioner uden bevilling på finansloven skal tages stilling til adgangen til forsikringstegning og den bevillingsmæssige håndtering af skader i tilfælde, hvor det måtte blive fastsat, at den pågældende institution ikke må tegne forsikring.

3.5.3. Ikke-statslige tilskudsmodtagere

Selvforsikringscirkulæret omfatter i dag efter § 2, nr. 3, ”institutioner, hvis driftsunderskud fuldt ud dækkes af statskassen”.

Da selvforsikringscirkulæret – som beskrevet oven for – alene indeholder et forbud mod forsikringstegning, indebærer § 2, nr. 3, at tilskudsmodtagende ikke-statslige institutioner ikke må tegne forsikring, hvis deres driftsunderskud fuldt ud dækkes af staten.

Det er ikke nærmere fastsat, hvorledes institutionerne er stillet i tilfælde, hvor der sker en skade, som på grund af selvforsikringsprincippet ikke er dækket af forsikring. Dette reguleres på de enkelte ministeriers områder.

Et forbud mod forsikringstegning for modtagere af statslige tilskud kan i øvrigt være fastsat i de pågældende tilskudslove eller som tilskudsbetingelse i forbindelse med ydelsen af det pågældende tilskud.

De eksisterende regler kan på dette område give anledning til tvivl, om end der ikke er fundet eksempler på, at tvivl herom har ført til, at institution ikke har haft forsikringsmæssig dækning, jf. punkt 66-67 i Rigsrevisionens beretning nr. 5/03 om statens selvforsikringsordning. Rigsrevisionen finder, at det bør være klart for en tilskudsmodtager, hvorvidt man er omfattet af selvforsikringsordningen.

Det anbefales på den baggrund, at det i selvforsikringscirkulæret eller i budgetvejledningens bestemmelse om tilskud til ikke statslige institutioner fastsættes, at der altid ved ydelse af tilskud til ikke-statslige institutioner – når visse betingelser er opfyldt, jf. nedenfor – skal være taget stilling til, hvorvidt tilskudsmodtageren må tegne forsikring, og hvorledes skader håndteres i relation til den enkelte institution og bevillingsmæssigt.

Konsekvensen af et forsikringsforbud må formentlig i de fleste tilfælde være, at staten skal dække udgifterne (ud over en vis selvrisiko) i tilfælde, hvor disse normalt ville være blevet dækket af en forsikring – altså der, hvor forsikringsforbuddet konkret har haft betydning. At staten dækker

alle udgifter i forbindelse med en ”forsikringsbegivenhed” hos en ikke-statslig tilskudsmodtager må forudsætte, at staten er institutionens væsentligste finansieringskilde, hvorfor det alternativt ville være statens tilskud, der skulle finansiere den væsentligste del af forsikringspræmien.

På den baggrund anbefales det, at bestemmelsen om obligatorisk stillingtagen til spørgsmålet om forsikringstegning fastsættes i budgetvejledningens punkt 2.4.8., der fastsætter, hvilke krav, der skal stilles til ikke-statslige tilskudsmodtagere, der modtager tilskud på 1 mio. kr. eller mere, når tilskuddet samtidig forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionens ordinære driftsudgifter. Det anbefales, at det fastsættes, at spørgsmålet om adgang til forsikringstegning og den bevillingsmæssige håndtering heraf i disse tilfælde forelægges for Finansministeriet.

3.5.4. Helt eller delvis statsejede selskaber mv.

Statsejede selskaber – fx aktieselskaber – er ikke en del af den statslige formue. Hvorvidt statsejede selskaber skal tegne forsikring besluttet af det enkelte selskab og ved undladelse af forsikringstegning bæres den økonomiske risiko af selskabet selv.

3.6. Bevillingsreglerne

Det foreslås, at bevillingsreglerne opretholdes uændrede, herunder adgangen til overførsel på de enkelte ministerområder.

Det bør som nævnt i afsnit 3.5.3. overvejes at ændre bestemmelsen i budgetvejledningens punkt 2.4.8. om ikke-statslige tilskudsmodtagere, således at det kommer til at fremgå, at det i forbindelse med ydelse af tilskud skal overvejes, i hvilket omfang selvforsikringsprincippet skal gælde for den pågældende tilskudsmodtager.

Det skal desuden overvejes at fastsætte i budgetvejledningen, at institutionerne i forbindelse med deres økonomiforvaltning bør overveje spørgsmål om risikostyring, jf. afsnit 5.3.2.

Kapitel 4

Omkostningsprincipper for statens selvforsikring

I rapporten ”Omkostninger og effektivitet i staten” (Finansministeriet, marts 2003) fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper peges der på to mulige modeller til finansiering af skadesudgifter baseret på omkostningsprincipper.

Der kan efter svensk forbillede etableres en egentlig central forsikringsenhed i staten, der i realiteten opererer som et privat forsikringselskab med udarbejdelse af policer, opkrævning af præmier, registrering af skader, udbetaling af erstatninger mv. En sådan model vil dog medføre betydelige administrationsudgifter i forbindelse med etableringen af et sekretariat med egentlig forsikrings-ekspertise i staten. En centralisering af administrationen i forbindelse med skadeshåndtering er endvidere i modstrid med decentralisering af ansvar og kompetence for økonomistyringen, som er en integreret del af den danske omkostningsreform.

Alternativt peges der på en forsikringsmodel baseret på, at der etableres en fælles hensættelse til brug for skadesudgifter. I denne model betaler institutionerne en præmie til den fælles hensættelse til skadesudgifter. Herved kan institutionernes bevillinger belastes svarende til en aktuarmæssig beregnet forsikringspræmie.

Udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper anbefalede, at der ikke etableres en egentlig statslig forsikringsordning, men at det skal overvejes nærmere, om der kan findes en hensigtsmæssig udmøntning af et system med oprettelse af fælles hensættelser inden for ministerområderne.

På den baggrund specificeres i dette kapitel en hensættelsesmodel til skadesudgifter. Kapitlet er bygget op i 2 afsnit. I det første afsnit gennemgås formålet med omkostningsprincipper for statens skadesudgifter. I det

andet afsnit specificeres hensættelsesmodellens opbygning, det afgrænses hvilke skadestyper hensættelsen omfatter og der foreslås principper for fastsættelse af selvrisiko og præmie.

4.1. Formålet med omkostningsprincipper

4.1.1. Generelle formål med omkostningsprincipper

I rapporten "Omkostninger og effektivitet i staten" (Finansministeriet, marts 2003) præsenteres et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem som et alternativ til det nuværende udgiftsbaserede system.

I et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem opgøres omkostningerne – og dermed ressourceforbruget – forbundet med statens forskellige aktiviteter, uafhængigt af hvornår betalingen for aktiviteterne falder. Eksempelvis opgøres ændringer i forpligtelser indgået på statens vegne og anvendelse af kapitalapparatet i form af slid på bygninger og materiel. Man opnår dermed et system, der minder om det, som private virksomheder opererer under.

Det nuværende udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem tager udgangspunkt i retserhvervelsesprincippet. En udgift anses for afholdt, når f.eks. en vare er modtaget. Dette budget- og regnskabssystem er især indrettet på at styre udgifterne og disses påvirkning af samfundsøkonomien.

Det generelle formål med at indføre omkostningsprincipper i staten er at forbedre økonomistyringen og skabe en mere omkostningsbevidst adfærd i de enkelte ministerier, styrelser og institutioner. Indførelse af omkostningsprincipper medfører, at regnskabet og bevillingen afspejler periodens faktiske forbrug uanset betalingstidspunktet. Med omkostningsprincipper opnås derfor følgende:

- At ressourceforbruget afspejler alle omkostninger. Dermed vil der være incitament til at sammensætte produktionsfaktorerne (primært arbejdskraft og kapital) mest optimalt i produktionen af den givne opgave.
- At der skabes en direkte forbindelse mellem ressourceforbruget og de gennemførte aktiviteter. Dermed vil det være muligt at prioritere forskellige opgaver på et sammenligneligt grundlag samt at styre efter resultater.

- At der skabes større sammenlignelighed med private udbydere. Dette vil i højere grad muliggøre benchmarking og konkurrenceudsættelse.

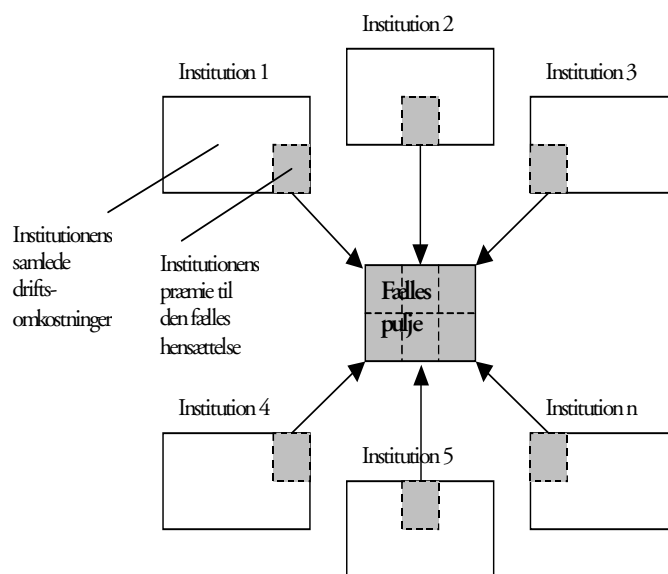
4.1.2. Formålet med omkostningsprincipper for skadesudgifter

Under det nuværende udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem og de nuværende regler for statens selvforsikring håndteres statens skadesudgifter også efter udgiftsprincipper.

Der budgetteres således ikke med omkostningerne til uventede skadesudgifter, der ligger udover den ordinære drift. Det vil typisk være skader, der, som led i den nuværende selvforsikringsordning, finansieres på lov om tillægsbevilling enten som overførsler mellem hovedkonti eller som direkte efterbevilling. Statsinstitutionerne undgår derved omkostningerne svarende til den præmie, de alternativt skulle betale for at forsikre sig imod skaderne. Som led i et omkostningsbaseret bevillingssystem kan det derfor overvejes, at institutionernes bevillinger belastes med en forsikringspræmie til potentielle større skadesudgifter.

Formålet med at overgå til omkostningsprincipper for skadesudgifter afspejler de generelle fordele ved at overgå til omkostningsprincipper. Det primære formål er således, at den enkelte institutions budget og regnskab kommer til at afspejle de fulde omkostninger i et givet år inklusiv omkostningerne til potentielle skadesudgifter. Dette opnås ved, at der oprettes en fælles pulje, hvor den enkelte institution hvert år ud af sine ordinære driftsomkostninger betaler en præmie til potentielle skadesudgifter. I tilfælde af større skadestændelser vil den enkelte institution kunne få erstatning for værdien af skaden fra den fælles hensættelse. Den budgetmæssige risiko i forbindelse med skader spredes dermed ud over flere institutioner, og risikoen for den enkelte institution begrænses.

Figur 4.1. Illustration af fælles pulje



Etableringen af en hensættelsesmodel kan ses som en parallel til private virksomheder, hvor omkostningerne til potentielle større skadesudgifter typisk indgår som en driftsomkostning i form af en forsikringspræmie til et privat forsikringselskab.

Herudover er det et væsentligt selvstændigt formål specifikt for skadesudgifter, at der ved at etablere en hensættelsesmodel kan skabes incitament for institutionerne til at registrere større skadesudgifter. Med registreringen af større skadesudgifter vil der kunne opnås større synlighed om størrelsen og karakteren af den enkelte institutions skadesudgifter, hvilket er en væsentlig forudsætning for en forbedret risikostyring og dermed en reduktion i statens udgifter til skader, jf. kapitel 5.

Formålet med at overgå til omkostningsprincipper for skadesudgifter kan derfor sammenfattes i følgende punkter.

- At der er incitament til at sammensætte produktionsfaktorerne mest optimalt inkl. omkostningerne til potentielle skadesrisici i produktionen af den givne opgave.

- At forbindelsen mellem ressourceforbruget og de gennemførte aktiviteter inkluderer omkostningerne til potentielle skadesudgifter.
- At der skabes større sammenlignelighed med private udbydere, der ligeledes belastes omkostningsmæssigt af udgifter til forsikring.
- At der skabes incitament til, at institutionerne foretager skadesregistrering. Dermed kan der skabes større synlighed om størrelsen og karakteren af den enkelte institutions skadesudgifter, hvilket er en væsentlig forudsætning for en forbedret risikostyring.

4.2. Afgrænsning af skadesområder

I det følgende afsnit redegøres for hvilke skadesområder, der kan overgå til omkostningsprincipper, og som derved vil blive omfattet af den foreslåede hensættelsesmodel. Hensættelsesmodellens opbygning og elementer vil blive uddybet i det efterfølgende afsnit.

For at der er tale om en skade, der er omfattet af hensættelsesmodellen, skal der være tale om en begivenhed, der almindeligvis dækkes ved forsikringstegning. Hensættelsesmodellens anvendelsesområde er her parallel med anvendelsesområdet for statens selvforsikringsordning, som omfatter de områder, hvor forsikringstegning i samfundet i øvrigt i almindelighed finder sted. Det vil således typisk være tale om uforudsigelige udgifter, der skyldes brand, tyveri, hærværk eller anden skade på bygninger, løsøre mv.

Ikke alle statslige skadesudgifter skal imidlertid være omfattet af en hensættelsesmodel. For skadesudgifter, der er så små, at de udgør en marginal del af den løbende drift, er det ikke relevant at indføre en form for forsikringsmodel. Udgifterne hertil bør i stedet for afholdes indenfor institutionernes årlige bevillinger. Det hænger sammen med, at de statslige institutioner dermed vil have det største incitament til at minimere antallet af skader, da de bærer alle skadesudgifterne selv. Eksempler på sådanne skadesudgifter kunne være ødelagt inventar eller mindre maskinskader.

Hensættelsesmodellen skal dog heller ikke omfatte alle skader, alene fordi de udgør et større beløb. Hvis skaderne sker med en vis regelmæssighed, således at det er muligt at forudsige størrelsen af skadeudgifterne, er forsikring hertil således heller ikke nødvendig. Det vil typisk være for hyppige skader, som man på baggrund af tidligere års skadesniveau kan budgettere de forventede skadesudgifter til. Eksempler herpå er skader på politiets biler eller erstatninger i anledning af uberettiget varetægtsfængsling.

En del af disse forventede skadesudgifter og erstatninger budgetteres derfor også i dag direkte på finansloven, jf. bilag 13.

Hvis skadesudgifterne således er af en begrænset størrelse og variabilitet, er en forsikringsordning i form af en hensættelsesmodel ikke hensigtsmæssig for statslige institutioner. Mere generelt er en hensættelsesmodel kun relevant, hvor de potentielle skadesudgifter kan betegnes som en budgetmæssig risiko for den pågældende statslige institution. *Den budgetmæssige risiko for en statslig institution kan defineres som potentiel væsentlig variation i skadesudgifter i forhold til de forventede skadesudgifter.* Da de fleste statslige institutioner er af en vis størrelse og har en vis fleksibilitet i de årlige bevillinger (f.eks. muligheden for videreførsler), vil der typisk kun være tale om en budgetmæssig risiko i forbindelse med væsentlige materielskader som følge af brand eller storm.

Endvidere er der en række områder, hvor omkostningsprincipper ikke vil have nogen styringsmæssig gevinst i form af mere omkostningsbevidst adfærd.

Endelig skal det også være muligt at vurdere risikoen og omfanget af den pågældende skade. Hvis det ikke er muligt at vurdere risikoen og især det potentielle omfang af den pågældende skade, eller hvis det er meget vanskeligt at gøre dette, vil det også være vanskeligt og krævende at fastsætte en præmie (hensættelsens størrelse), der afspejler denne risiko.

For større institutioner som f.eks. politiet, for hvem selv betydelige skader ikke vil udgøre en budgetmæssig risiko, kan det overvejes at lade disse stå uden for hensættelsesmodellen. I den forbindelse vil det dog være nødvendigt i anmærkningerne til finansloven at specificere, at institutionen kun i forbindelse med helt ekstraordinære skader kan søge om dækning af skadesomkostninger fra de generelle reserver. En institutions udeladelse af hensættelsesordningen skal dog bero på en vurdering af institutionens situation, herunder hvor store skader institutionen selv er i stand til at bære, uden det udgør en budgetmæssig risiko.

Med udgangspunkt i ovenstående gennemgås herefter hvilke specifikke statslige skadesområder, der skal inkluderes i hensættelsesmodellen.

Ejendomme

Skader på ejendomme udgør en væsentlig del af en institutions materielle aktiver og kan i tilfælde af brand eller storm udgøre en væsentlig budgetmæssig risiko for den pågældende institution. Endvidere er det enkelt at opgøre omfanget af den enkelte institutions risiko ud fra værdien af institutionens ejendomme. Statens ejendomme bør derfor inkluderes i hensættelsesmodellen.

Statens samlede ejendomsværdi er opgjort til ca. 36,5 mia. kr., jf. bilag 10. Herfra skal dog undtages værdien af nationalejendom. Nationalejendom er aktiver, der søges forvaltet og bevaret for kommende generationer med henvisning til aktivernes kulturelle, miljømæssige eller historiske relationer. Nationalejendom omfatter blandt andet historiske bygninger, arkæologiske steder, militært og videnskabeligt materiel af historisk betydning samt kunstværker. Sådanne aktiver er det vanskeligt ud fra objektive kriterier at værdiansætte. Det er derfor vurderet, at det ikke kan betale sig løbende at skulle ajourføre, dokumentere samt kontrollere en sådan værdiansættelse. Idet der således ikke generelt gennemføres omkostningsprincipper for disse aktiver, giver det heller ikke mening isoleret at gennemføre omkostningsprincipper for skadesudgifter. Omkostningsprincipper for skadesudgifter vil endvidere også nødvendiggøre værdiansættelse af aktiverne.

Endvidere skal det overvejes, om værdien af ejendomme under ejendomsvirksomhederne Slots- og Ejendomsstyrelsens kontorejendomme og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygning til en værdi af 16,7 mia. kr. skal indgå i hensættelsesmodellen. Som nærmere beskrevet i afsnit 2.4. er ejendomsvirksomhederne som en forsøgsordning undtaget statens selvforsikring og skal i stedet forsikre sig hos private forsikringselskaber mod de risici, der almindeligvis er forbundet med at drive et ejendomsselskab, jf. aktstykke 331 af 24/8 2000.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport er der blevet udarbejdet en foreløbig evaluering for både SES og S-FoU. De foreløbige evalueringer peger i retning af, at de nuværende forsikringsordninger med privat forsikringstegning er velfungerende, men at der er forbundet væsentlige omkostninger til ordningen. Omkostninger, der måske kunne reduceres gennem statslig selvforsikring i form af hensættelsesmodellen. Det bør derfor overvejes i forbindelse med den generelle evaluering af SEA-ordningen, om SES og S-FoU skal fortsætte med privat forsikringsteg-

ning, eller om SES og S-FoU bør indgå som en del af hensættelsesmodellen, således som den er skitseret i dette kapitel.

Endelig skal det overvejes, om de universiteter, som har eller får råderet over deres egne bygninger, skal underlægges hensættelsesmodellen. I henhold til universitetsloven (lov nr. 403 af 28. maj 2003) fremgår det, at de universiteter, som vil få overdraget deres bygninger, *skal* tegne skadesforsikring for bygninger, som universitet har eller får overdraget den fulde råderet over. En eventuel overgang til den statslige hensættelsesmodel for disse universiteter vil derfor kræve lovændring.

Løsøre

Skader på løsøre kan også udgøre en væsentlig budgetmæssig risiko for en institution. Dels kan visse maskiner være meget bekostelige, dels vil løsøre ofte tage skade samtidigt med brand- eller stormskade på en ejendom. Løsøre bør derfor også inkluderes i hensættelsesmodellen.

Omfanget af den enkelte institutions risiko i forbindelse med løsøre kan opgøres ud fra den afskrevne værdi af løsøret. I bilag 11 er den samlede værdi af statens løsøre estimeret til at udgøre ca. 44,5 mia. kr. Et betydeligt mere præcist estimat vil foreligge ved overgangen til omkostningsregnskaber, hvor alle statslige institutioners væsentlige aktiver værdiansættes i forbindelse med etableringen af åbningsbalancen. Herfra skal dog undtages værdien af nationalejendom såsom militært og videnskabeligt materiel af historisk betydning samt kunstværker, jf. argumentationen ovenfor.

Transportmateriel

Langt hovedparten af statens transportmateriel udgør ikke en så væsentlig størrelse, at en eventuelt opstået skade i sig selv vil medføre en skadesudgift af en størrelsesorden, som udgør en decideret budgetmæssig risiko for en statslig institution. Men ligesom for statens løsøre kan transportmateriellet også blive beskadiget samtidig med væsentlige skader på ejendomme som følge af brand eller storm. Transportmateriellet udgør derfor også en del af institutionens budgetmæssige risiko og bør derfor også inkluderes i hensættelsesmodellen.

Som for løsøre opgøres omfanget af den enkelte institutions risiko i forbindelse med transportmateriel ud fra den afskrevne værdi af transportmateriellet. I bilag 12 estimeres den samlede værdi af statens transportma-

teriel til ca. 2,9 mia. kr. Et betydeligt mere præcist estimat vil foreligge ved overgangen til omkostningsregnskaber.

Infrastruktur

Formålet med infrastrukturelle aktiver adskiller sig fra andre typer af materielle anlægsaktiver ved, at etablering, drift og vedligeholdelse af infrastruktur har en bredere samfundsøkonomisk betydning. Man kan derfor ikke blot betragte et infrastrukturelt aktiv som en produktionsfaktor, der skal indgå i den enkelte statsinstitutions decentrale styring. Derfor forventes omkostningsbudgettering for infrastrukturelle aktiver ikke at kunne medføre effektiviseringer i den enkelte institution som følge af ændringer i aktivsammensætningen. Da infrastruktur styres på basis af udgiftsbaserede principper er det derfor heller ikke relevant at inkludere infrastrukturelle aktiver i en hensættelsesmodel baseret på omkostningsprincipper. Infrastruktur bør derfor administreres efter principperne for statens selvforsikring, således som de er beskrevet i kapitel 3.

Omkostningsprincipper kan dog bidrage med synliggørelse af de reelle omkostninger ved at etablere, drive og vedligeholde de pågældende infrastrukturelle anlæg. En sådan synliggørelse vil også medføre en større grad af sammenlignelighed i forhold til alternative organiseringsformer på området. Det anbefales derfor i rapporten ”Omkostninger og effektivitet i staten”, at investeringer i infrastruktur fortsat styres på basis af udgiftsbaserede principper, men at infrastruktur indregnes på statens status. Principperne for værdiansættelse og værdireguleringer skal udvikles nærmere som led i omlægningen til omkostningsprincipper og i samarbejde med de relevante ressortministerier, således at alle relevante tekniske forhold på infrastrukturuområdet inddrages. Heri bør også indgå en risikovurdering af de infrastrukturelle aktiver.

Finansielle aktiver

Ved et finansielt anlægsaktiv forstås en virksomheds investeringer af finansiell karakter. I staten vedrører langt hovedparten af de finansielle aktiver enten udlån og tilgodehavender eller værdipapirer.

Statens finansielle aktiver vil normalt ikke kunne betragtes som produktionsfaktorer, der kan indgå i tilpasningen af den enkelte institutions produktion. Det skønnes derfor generelt, at der ikke kan opnås effektiviseringsgevinster på institutionsniveau som følge af omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper. Statens finansielle aktiver bør derfor

heller ikke inkluderes i hensættelsesmodellen men administreres efter principperne for statens selvforsikring, således som de er beskrevet i kapitel 3.

Erhvervssygdomme

Erstatning til erhvervssygdomme gives, hvor det kan dokumenteres, at sygdommen er forårsaget af påvirkninger, som en person har været udsat for på sit arbejde. Statslige institutioner er som følge af lov dækket af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring. Statslige institutioner betaler således en præmie til Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring, som til gengæld dækker eventuelle erstatninger i forbindelse med erhvervssygdomme. Erhvervssygdomme er ved lov allerede dækket af en forsikringsordning, og der er derfor ikke behov for yderligere forsikring i forbindelse med erhvervssygdomme.

Arbejdsskader

Arbejdsskader vedrører:

- ulykkestilfælde i forbindelse med arbejdet, hvor skaden opstår som en pludselig udefra kommende begivenhed
- skadelige påvirkninger, der skyldes arbejdet eller de forhold, arbejdet er foregået under og
- pludselige løfteskader opstået under arbejdet.

Alle arbejdsskader anmeldes til Arbejdsskadestyrelsen, der afgør, hvorvidt den pågældende skade kan betragtes som værende en arbejdsskade. Arbejdsskadestyrelsen fastsætter og udbetaler en eventuel erstatning, der efterfølgende opkræves af det pågældende ministerium. Tabel 4.1. angiver de maksimale satser for erstatning i forbindelse med arbejdsskader.

Tabel 4.1. Maksimale årlige satser for arbejdsskadeerstatning gældende fra 1. januar 2004

Skadestype	Maksimal årlig ydelse
Varigt mén, 120 pct. (lov § 18, stk. 4)	757.200 kr.
Varigt mén, 100 pct. (lov § 18, stk. 3)	631.000 kr.
Erhvervsevnetab, 100 pct. maksimum (lov § 17, stk. 6)	303.200 kr.
Overgangsbetrag ved dødsfald (lov § 19, stk. 1)	119.000 kr.
Forsørgertab, ægtefælle, maksimum (lov § 20, stk. 2)	113.700 kr.
Forsørgertab, barn, maksimum (lov § 21, stk. 1)	37.900 kr.

Udover de af Arbejdsskadestyrelsen udbetalte erstatninger, påføres ministerierne udgifter til efterfølgende behandling, godtgørelse for svie og smerte, ankesager m.m. Disse udgifter vurderes dog at være relativt begrænsede.

Den maksimale årlige erstatning for varigt mén vil for de fleste institutioner udgøre et væsentligt beløb. Men for det første er udbetaling af disse maksimale erstatninger forholdsvis sjældne. For det andet er hovedparten af erstatningerne til arbejdsskader koncentreret på forholdsvis få ministerier og institutioner. Af tabel 4.2. fremgår erstatningsudgifter til arbejdsskader fordelt på ministerområder for 2003.

Tabel 4.2. Erstatningsudgifter til arbejdsskader i 2003 efter ministerområde

Ministerium	Mio. kr.
§ 7. Finansministeriet	0,1
§ 9. Skatteministeriet	0,2
§ 11. Justitsministeriet	17,4
§ 12. Forsvarsministeriet	15,0
§ 16. Indenrigs og Sundhedsministeriet	0,9
§ 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration	1,6
§ 19. Videnskab, teknologi og udvikling	0,9
§ 20. Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen	9,8
§ 21. Kulturministeriet	1,5
§ 22. Kirkeministeriet	0,2
§ 23. Miljøministeriet	4,3
§ 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	2,0
§ 28. Trafikministeriet	11,6
Øvrige	0,1
Samlet	65,8

Note: I opgørelsen er udgifter til efterfølgende behandling, godtgørelse for svie og smerte, ankesager m.m. ikke medregnet.

Kilde: Arbejdsskadestyrelsen

Af tabellen fremgår det, at arbejdsskader er koncentreret på følgende fem ministerier: Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, Miljøministeriet, Trafikministeriet og Undervisningsministeriet. Med undtagelse af Undervisningsministeriets område er skadesudgifterne yderligere koncentreret på ganske få institutioner under disse ministerområder, som det fremgår af tabel 4.3.

Tabel 4.3. Erstatningsudgifter til arbejdsskader på Forsvars-, Justits-, Miljø- og Trafikministeriets område

Ministerium	Institution	Mio. kr.
§ 11. Justitsministeriet	Domstolene	0,2
	Kriminalforsorgen	9,7
	Rigspolitiet	7,5
§ 12. Forsvarsministeriet	Farvandsvæsenet	0,5
	Forsvarets Efterretningstjeneste	0,2
	Forsvarskommandoen	11,9
	Hjemmeværnet	2,4
§ 23. Miljøministeriet	Skov- og Naturstyrelsen	4,2
	Øvrige	0,1
§ 28. Trafikministeriet	Banedanmark	3,8
	Bornholms Trafikken	1,0
	DSB	5,9
	Kystdirektoratet	0,8
	Statens Bilinspektion	0,1
I alt		48,3

Note: I opgørelsen er udgifter til efterfølgende behandling, godtgørelse for svie og smerte, ankesager m.m. ikke medregnet.

Kilde: Arbejdsskadestyrelsen

Hovedparten af arbejdsskadeerstatningerne vedrører således Kriminalforsorgen, Rigspolitiet, Forsvarskommandoen, Skov- og Naturstyrelsen, Banedanmark og DSB. For disse institutioner, hvortil 43,0 mio. kr. af den samlede erstatningssum på 65,8 mio. kr. kan henføres, udgør arbejdsskadeerstatningerne typisk ikke en budgetmæssig risiko, idet institutionerne på baggrund af tidligere års skadeniveau kan budgettere med udgifterne hertil. Langt de fleste arbejdsskadeerstatninger kan derfor afholdes indenfor bevillingen. Arbejdsskadeerstatninger bør derfor som udgangspunkt ikke inkluderes i hensættelsesmodellen men administreres efter principperne for statens selvforsikring, således som de er beskrevet i kapitel 3.

Dog er der en række mindre institutioner primært på Undervisningsministeriets område, hvor væsentlige arbejdsskadeerstatninger kan udgøre en budgetmæssig risiko. Undervisningsministeriet har imidlertid allerede i dag organiseret den nuværende selvforsikringsordning på en måde, der tilnærmelsesvis ligner en intern forsikringsordning – dog uden forsikringspolicer og præmieopkrævning, jf. afsnit 2.3. For arbejdsskader gælder det, at Undervisningsministeriet i de fleste tilfælde afholder udgifter ved-

rørende arbejdsskader på ministerområdet af centrale bevillinger. Ved overgangen til omkostningsbudgettering bør det derfor overvejes, at Undervisningsministeriet i forlængelse af den nuværende interne forsikringsordning belaster institutionerne med en årlig præmie for forsikringsdækning af arbejdsskadeerstatninger, der kan dække de arbejdsskadeomkostninger, som nu finansieres via centrale bevillinger. Præmien kan eventuelt opgøres som et beløb pr. medarbejder.

Andre ansvarstyper

Udover de ovenfor beskrevne typer af skadesudgifter må det forventes, at staten også kan pådrage sig et ansvar og erstatningspligt som følge af en række andre ansvarstyper såsom:

- Arbejdsgiveransvar
- Ansvar for miljøskader
- Ansvar for skader forvoldt af dyr
- Ansvar for maskiner, materiel og industrielle anlæg

Udgiften til skader, som følger af disse ansvar, må dog antages enten at være meget lille eller af en så særlig karakter, at den kræver en særlig risikovurdering. Det er på den baggrund vurderingen, at det ikke er hensigtsmæssigt at lade denne type af skader indgå i en generel statslig hensættelsesmodel, da dette ville kræve en unødigt stor statslig administration heraf.

I stedet for anbefales det, at der eventuelt foretages privat forsikringstegning på disse områder såfremt, at dette konkret i det enkelte tilfælde findes hensigtsmæssigt. Idet forsikringstegning som udgangspunkt ikke er tilladt, vil dette kræve særlig hjemmel, herunder tilladelse fra Finansministeriet, jf. afsnit 3.4.

4.3. Model for en fælles hensættelse

I dette afsnit specificeres en hensættelsesmodel til skadesudgifter baseret på omkostningsprincipper. I boks 4.1. fremgår hovedpunkterne i den foreslåede model.

Boks 4.1. Model for en fælles hensættelse

Opbygningen og administrationen af den fælles hensættelse

Der specificeres to alternative muligheder for opbygningen og administrationen af den fælles pulje:

3. Den fælles pulje etableres som hensættelser på hvert ministerområde. Ressortministerierne administrerer hensættelserne. Hvis hensættelsen ikke er tilstrækkelig til at dække en skadesudgift kan der ske overførsel fra en anden hovedkonto inden for ministerområdet. I tilfælde af helt ekstraordinære skadesudgifter, der ikke kan dækkes indenfor ministerområdet forelægges aktstykke. Alle statslige institutioner indenfor hvert ministerområde er som udgangspunkt omfattet.
4. Den fælles pulje etableres som en samlet hensættelse for hele staten på en fælles paragraf på finansloven. Finansministeriet administrerer den fælles hensættelse. Hvis skadesomkostningerne overstiger den fælles hensættelse forelægges aktstykke.

Afgrænsning

Kun skader på materielle aktiver (ejendomme, løsøre, transportmateriel) er omfattet af hensættelsesmodellen. Øvrige skader (arbejdsskader, øvrige erstatninger mv.) afholdes i henhold til statens selvforsikring indenfor bevillingen eller via overførsel mellem hovedkonti indenfor ministerområdet.

Udbetaling af erstatning og institutionens selvrisiko

Hver institution har ret til at få udbetalt erstatning fra den fælles pulje, hvis institutionens skadesudgifter overstiger institutionens selvrisiko. Institutionens selvrisiko er på 2 pct. af institutionens bruttodriftsudgifter dog max. 5 mio. kr. Selvrisikoen er baseret på de akkumulerede skadesudgifter for alle skader, der er større end 100.000 kr. For institutioner med bruttodriftsomkostninger under 10 mio. kr. medtages dog også alle skader over 25.000 kr.

Fastsættelse af præmien

Præmien fastsættes ud fra en aktuarberegning af institutionernes risici. I denne beregning er aktiverne inddelt i en række overordnede risikokategorier på baggrund af aktivernes type, alder, mv. Endvidere indgår i aktuarberegningen den for institutionen fastsatte selvrisiko samt med tiden skadshistorikken for den pågældende institution.

4.3.1. Opbygning af hensættelsesmodellen

Der kan overvejes to muligheder for placeringen af hensættelsen. Enten at der etableres én fælles hensættelse til skadesudgifter på hvert ministerområde eller, at der etableres én samlet hensættelse for hele staten på en fælles paragraf. I dette delafsnit præsenteres de to muligheder for placeringen af hensættelsen, og fordele og ulemper vurderes. I bilag 8 gennemgås den regnskabsmæssige behandling af skader og eventuelle skadeserstatninger forbundet med en hensættelsesmodel.

De enkelte elementer i hensættelsesmodellen er sammenfaldende for begge hensættelsesmodeller og vil blive gennemgået i det efterfølgende afsnit.

4.3.2. Model 1. En hensættelse på hvert ministerområde

Hensættelsen placeres på ministerområdet. Alle institutioner indenfor ministerområdet er omfattet af modellen og betaler en præmie til den fælles hensættelse. Hvis en institution har en større skadesudgift kan institutionen under visse forudsætninger få udbetalt erstatning fra den fælles hensættelse.

Det er ressortministerierne, der administrerer hensættelsen. Hvis hensættelsen ikke er tilstrækkelig til at dække en skadesudgift, kan der ske overførsel fra en anden hovedkonto inden for ministerområdet, jf. kapitel 3. Der kan dog ikke overføres midler fra lovbundne bevillinger. I tilfælde af helt ekstraordinære skadesudgifter, der ikke kan dækkes indenfor ministerområdet, forelægges et aktstykke for Finansudvalget eller udgiften optages på næste års finanslov.

Ressortministeriets administration i forbindelse med udbetalinger vil bestå i at gennemgå institutionens skader og vurdere, om der er tale om skader, der er omfattet af ordningen. Denne administration træder dog i stedet for en lignende administration under de nuværende regler for statens selvforsikring, jf. kapitel 3.

4.3.3. Model 2. En samlet hensættelse for hele staten

Alternativt kan den fælles pulje etableres på en fællesparagraf, der administreres af Finansministeriet. Alle større statslige institutioner på alle ministerområder betaler en præmie til denne fælles samlede hensættelse. Hvis en institution får en større skadesudgift, kan institutionen under visse forudsætninger få udbetalt erstatning fra den fælles hensættelse.

Finansministeriet administrerer den fælles hensættelse. Hvis hensættelsen ikke er tilstrækkelig til at dække en skadesudgift, forelægges et aktstykke for Finansudvalget eller udgiften optages på næste års finanslov. Det må forventes som følge af den høje selvrisiko, at der kun vil være forholdsvis få årlige erstatninger fra den fælles statslige hensættelse – typisk som følge af brand og storm. Finansministeriets administration af den fælles hensættelse vil bestå i at gennemgå skaderne for de institutioner, som har skadesudgifter, der ligger udover selvrisikoen, og vurdere, om der er tale om skader, der er omfattet af ordningen. Da præmiebetalingen foretages au-

tomatisk, vil Finansministeriets administration af ordningen dermed være begrænset og i mange tilfælde træde i stedet for en lignende administration under de nuværende regler for statens selvforsikring, hvor skaden optages på TB som direkte efterbevilling ofte som følge af selvrisci fastsat i finanslovens anmærkninger, jf. kapitel 3.

Det kan dog overvejes, at f.eks. Forsvarsministeriets område med over halvdelen af statens materielle driftsaktiver kan etablere sin egen interne hensættelse. Et argument herfor er foruden størrelsen, at forswarets aktiver er af en helt særlig karakter, hvor helt særlige risikoforhold forventes at gøre sig gældende.

4.3.4. Fordele og ulemper ved placering af hensættelse

Den primære *fordel* ved at etablere hensættelser på ministerområderne frem for en fælles statslig hensættelse er, at hensættelsen dermed er parallel til rammestyringen og ministeriernes ressortansvar.

Den væsentligste *ulempe* ved at etablere hensættelsen på ministerområdet frem for én fælles statslig hensættelse er, at mange af ministerområderne er for små til, at ministerområde hensættelsen vil kunne dække udsvingene i de omfattede skadesudgifter, således som det fremgår af tabel 4.4.

Tabel 4.4. viser, fordelt på ministerområder, et skøn over værdien af materielle aktiver, jf. bilag 10-12. Endvidere fremgår den årlige ministerområdehensættelse af tabellen, beregnet på baggrund af at der fastsættes en gennemsnitlig præmie på 0,45 promille af de omfattede institutioners samlede materielle aktiver – svarende til promillesatsen i Københavns Kommune. Det fremgår af tabellen, at den årlige hensættelse på nogle af ministerområderne vil være så beskedne, at selv en akkumulering af hensættelsen over mange år ikke vil være tilstrækkelig til at afholde en større skadesudgift, f.eks. som følge af en brand.

Idet institutionerne har krav på erstatning ved skadesudgifter over 2 pct. af deres bruttodriftsomkostninger, må det forventes, at der i løbet af de første mange år ofte vil skulle trækkes på de generelle reserver til betaling af skadesudgifter.

Tabel 4.4. Årlig hensættelse fordelt på ministerområder ved en promillesats på 0,45

(Mio. kr.)	Skøn for statens materielle aktiver (inkl. SEA)	Årlig hensættelse ved 0,45 promillesats
§ 3. Folketinget	168,2	0,1
§ 5. Statsministeriet	47,2	0,0
§ 6. Udenrigsministeriet	1.120,9	0,5
§ 7. Finansministeriet	5.482,3	2,5
§ 8. Økonomi- og Erhvervsministeriet	766,2	0,3
§ 9. Skatteministeriet	308,0	0,1
§ 11. Justitsministeriet	6.588,5	3,0
§ 12. Forsvarsministeriet	30.288,9	13,6
§ 15. Socialministeriet	177,9	0,1
§ 16. Indenrigs- og Sundhedsministeriet	2.087,0	0,9
§ 17. Beskæftigelsesministeriet	280,1	0,1
§ 18. Min. for Flygt., Indv. og Integration	488,0	0,2
§ 19. Min. for Videnskab, Tekn. og Udv.	18.203,1	8,2
§ 20. Undervisningsministeriet	528,0	0,2
§ 21. Kulturministeriet	4.071,0	1,8
§ 22. Kirkeministeriet	3,9	0,0
§ 23. Miljøministeriet	6.098,9	2,7
§ 24. Min. for Fødevar., Landb. og Fiskeri	2.769,0	1,2
§ 28. Trafikministeriet	4.394,6	2,0
<i>I alt</i>	<i>83.871,6</i>	<i>37,7</i>

Note: SEA-ejendomsvirksomhederne er inkluderet i opgørelsen. Tabel 4.4. viser et estimat over statens samlede materielle aktiver ekskl. SEA-ejendomsvirksomhederne.

Med en fælles statslig hensættelse vil dette problem være betydeligt mindre, idet en samlet hensættelse i langt højere grad må forventes at kunne dække udsvingene i de omfattede skadesudgifter. Den fælles statslig puljeordning for skader vil dermed i høj grad kunne hvile i sig selv, idet der vil være tale om, at et tilstrækkeligt stort antal institutioner med samme risikoforhold går sammen. Det samlede årlige antal forsikringshændelser og omkostningerne hertil vil dermed være kendt med forholdsvis stor sikkerhed (de store tals lov), idet de enkelte forsikringstageres risiko bliver opvejet mod hinanden (bortdiversificeret).

4.3.4. Fastsættelsen af en selvrisiko

Fastsættelsen af en selvrisiko for hver institution

Under den nuværende selvforsikringsordning har de enkelte institutioner ikke krav på erstatning. Det er for de fleste større skader det enkelte ressortdepartement, der beslutter, hvilke skader og hvor stor en del af skaden, der eventuelt skal dækkes ved overførsel mellem hovedkonti. Ved

meget store skader ansøges Finansministeriet med henblik på at få skaden dækket af de generelle reserver. Under de nuværende regler for statens selvforsikring er det således et udgiftspolitisk spørgsmål, hvilke og i hvilket omfang, skader skal dækkes udover de givne bevillinger. Der er typisk tale om en forhandlingsituation mellem institution og ressortministerium og eventuelt mellem ressortministerium og Finansministeriet.

Fordelen herved er, at eventuelle skadesudgifter kan indgå i en udgiftspolitisk prioritering. Endvidere bliver der foretaget en individuel vurdering af finansieringen for hver større skadesudgift. Der kan herved f.eks. tages højde for, at en institution med en stor opsparing selv har mulighed for at dække ret væsentlige skadesudgifter.

For at der kan fastsættes en præmie til en fælles hensættelse for hele staten eller på de enkelte ministerområder, der afspejler de potentielle skadesomkostninger, er det imidlertid nødvendigt, at det afgrænses hvilke skader, som institutionerne selv skal afholde. Hvis dette er et udgiftspolitisk spørgsmål, så vil det ikke være muligt at prisfastsætte en præmie, der afspejler omkostningerne til de omfattede skader. Det er således nødvendigt for fastsættelsen af en præmie, der afspejler omkostningerne, at der bestemmes en fast defineret selvrisiko for skader for hver institution.

Fastsættelse af en selvrisiko for hver institution har endvidere den væsentlige fordel, at der opnås budgetsikkerhed med hensyn til, hvor store omkostningerne til potentielle skadesudgifter kan blive for den enkelte institution. Institutionerne vil med en selvrisiko selv kende deres budgetmæssige risiko for potentielle skadesudgifter. Institutionen vil dermed bedre kunne vurdere risikoen for institutionen i forbindelse med forskellige projekter, hvilket vil resultere i mere hensigtsmæssige økonomiske dispositioner.

Endvidere indebærer institutionernes betaling af en præmie til forskel fra i dag, at det i større grad er institutionernes egne midler, der anvendes til større skadeserstatninger. Det bør derfor også i højere grad være klart under hvilke forudsætninger, at institutionen selv skal afholde skadesudgifterne (selvrisikoen), og under hvilke forudsætninger institutionen kan få udbetalt erstatning.

Fastsættelse af selvriskoens størrelse

Fastsættelsen af en selvrisiko af en væsentlig størrelse er vigtig for at sikre, at institutionerne har incitamenter til at forsøge at undgå skader. Dette er vigtigt for at undgå moral hazards, hvor statsinstitutionerne ikke i tilstrækkeligt omfang forsøger at minimere skader, da de har ret til erstatning, og derfor ikke har noget at miste. Selvriskoens størrelse fastsættes derfor til 2 pct. af bruttodriftsudgiften i det finansår, hvor skaderne sker.

Selvriskoen fastsættes i forhold til den akkumulerede skadesudgift (den nedskrevne værdi af det skadede aktiv) i et givet år. Det indebærer for eksempel, at en statsinstitution, med bruttodriftsudgifter på 100 mio. kr. og dermed en selvrisiko på 2 mio. kr., der har to skadeshændelser på henholdsvis 1 mio. kr. og 3 mio. kr. vil få en erstatning på 2 mio. kr. Den akkumulerede selvrisiko giver endvidere de enkelte institutioner incitament til at foretage skadesregistreringen, idet der kan opnås erstatning for skadesomkostninger af mindre skader, hvis institutionens samlede skader et givet år udgør mere end selvriskoen. Som det fremgår nedenfor, er det dog kun skader med en skadesstørrelse af aktivets værdi på minimum 0,2 mio. kr., der er omfattet af ordningen.

For meget store statslige institutioner betyder en selvrisiko på 2 pct. af bruttodriftsudgifterne, at de i langt de fleste tilfælde er fuldt ud selvforsikrende. For at undgå at disse meget store institutioner i realiteten er fuldt ud selvforsikrende, men alligevel betaler en præmie til den fælles hensættelse, fastsættes selvriskoen til maksimalt at måtte udgøre 5 mio. kr.

En selvrisiko på 2 pct. af institutionernes bruttodriftsbevillinger, dog maksimalt 5 mio. kr., vil medføre, at institutionen altid selv vil skulle dække en ofte betydelig del af skadens størrelse. Selv med en forsikringsmodel, hvor institutionen har ret til skadeserstatning fra den fælles hensættelse, vil statsinstitutionerne således stadig have væsentlige incitamenter til at reducere risikoen for skader. En selvrisiko på denne størrelse vil endvidere medføre, at de skadesudgifter, der vil være omfattet af ordningen, primært følger af større ulykker, brand eller storm. Der vil således årligt være tale om et begrænset antal skader, hvor der udbetales erstatning.

Minimumsskadestørrelse

For at gøre ordningen administrativ enkel fastsættes endvidere en minimumsskadestørrelse for hvilke skader, der er omfattet og tæller med i den

akkumulerede selvrisiko. Minimumsskadedestørrelsen fastsættes derfor til 100.000 kr. per skade. Minimumsskadedestørrelsen er per skadeshændelse. Der er således ikke mulighed for at slå flere forskellige skadesbegivenheder sammen for at omgå minimumskravet.

For institutioner med bruttodriftsomkostninger under 10 mio. kr., der er omfattet af hensættelser på de enkelte ministerområder, kan det overvejes at sænke grænsen for minimumsskadedestørrelsen til f.eks. 25.000 kr.

4.3.5. Fastsættelse af præmien

Formålet med, at institutionerne betaler en præmie til potentielle skadesudgifter er, at præmien skal afspejle omkostningerne til institutionernes årlige risici for skadesudgifter. Det er imidlertid vanskeligt at foretage en præcis vurdering af risici, idet risici for en konkret institution afhænger af en lang række faktorer såsom aktivernes type, værdi, stand og beliggenhed samt institutionernes initiativer for at minimere antallet af skader. Præmiefastsættelsen vil derfor altid være baseret på et skøn over institutionens årlige risici. Hvordan præmien skal fastsættes i praksis består derfor i en afvejning af, hvor præcis præmien skal fastsættes i forhold til institutionens risici og hvor mange ressourcer, der skal bruges på præmiefastsættelsen. Der skitseres her to mulige måder at fastsætte præmien på.

Gennemsnitsbetragtning for alle aktiver omfattet af hensættelsen

Præmien kan fastsættes for hele staten eller for hvert ministerområde som en fast promillesats. En institutions præmie fastsættes dermed som denne promillesats af værdien af institutionens samlede materielle aktiver.

Denne fastsættelse af præmiens størrelse svarer til de interne forsikringsordninger, der er etableret i både Københavns Kommune og TDC, jf. afsnit 2.5 og 2.6.

I tabel 4.5. illustreres den samlede årlige fælles hensættelse på baggrund af et skøn over værdien af statens aktiver, jf. bilag 10-12, og med en præmie baseret på en gennemsnitlig promillesats på 0,45 promille af værdien af institutionernes materielle aktiver svarende til promillesatsen i Københavns Kommune. Det ses af tabellen, at med en promillesats på 0,45 bliver den forventede årlige præmie på i alt 37,7 mio. kr. inkl. SEA-ejendomsvirksomhederne. Det vurderes dog, at denne opgørelse undervurderer værdien af statens materielle aktiver som følge af den manglende registrering, jf. bilag 10-12.

Tabel 4.5. Samlede årlige hensættelse til skader på baggrund af en promillesats på 0,45.

(Mio. kr.)	Skøn for statens materielle aktiver	Årlig hensættelse ved 0,45 promillesats
Ejendomme eks. SEA	19.717	8,9
Løsøre	44.457	20,0
Transportmateriel	2.949	1,3
<i>I alt</i>	<i>67.123</i>	<i>30,2</i>
Ejendomme: SEA	16.749	7,5
<i>I alt</i>	<i>83.872</i>	<i>37,7</i>

Aktuarberegning af præmie baseret på overordnede risikogrupper

Alternativt kan en institutions risiko (og præmie) fastsættes på baggrund af en aktuarberegning af institutionens risici. I denne beregning er aktiverne inddelt i en række overordnede risikokategorier på baggrund af aktiverens type, alder, mv.

Endvidere indgår i aktuarberegningen den for institutionen fastsatte selvrisiko. Derved er det muligt i præmien at indregne forskelle i selvrisiko set i forhold til institutionens størrelse, således at institutionernes samlede omkostninger (selvrisiko + præmie) fastsættes aktuarmæssigt fair.

Endelig vil det med tiden, hvor der opbygges en skadeshistorik for de enkelte institutioner, være muligt at indregne skadeshistorikken i præmiefastsættelsen. Derved kan der også skabes yderligere incitament til en forbedret risikostyring i institutionerne, idet færre skader vil medføre en reduktion i præmiebetalingen.

Ulempen ved denne model er, at der vil være administrative omkostninger forbundet med at foretage den aktuarmæssige beregning for hver statslig institution omfattet af hensættelsen. Men hvis aktuarberegningerne foretages på baggrund af forholdsvis overordnede kategorier/risikogrupper for institutionens aktiver, vil det være muligt at fastsætte præmien for hver institution på baggrund af en automatiseret beregning. Beregningen vil kunne foretages på baggrund af data, der må formodes at være tilgængelige fra institutionernes anlægskartoteker over institutionernes aktiver (type og værdi) samt institutionens fastsatte selvrisiko og eventuelle skadeshistorik.

Vurdering

Det vurderes, at der er væsentlige fordele ved at lave en aktuarberegning af præmien baseret på inddelingen af institutionernes aktiver i en række overordnede risikogrupper. Aktuarberegningen skal dog tilrettelægges på en sådan måde, at beregningen kan foretages alt overvejende på baggrund af allerede tilgængeligt data, således at de administrative omkostninger i forbindelse med både den initiale præmiefastsættelse og den løbende årlige korrektion af præmierne minimeres.

Eventuelt kan der foretages en særskilt risikovurdering af statslige aktiver eller områder med helt særlige risikokarakteristika, hvor den årlige præmie for disse særlige aktiver eller områder fastsættes særskilt.

Kapitel 5

Risikostyring

Formålet med at etablere en model til finansiering af større skadesudgifter baseret på omkostningsprincipper er, at ressourceforbruget derved kommer til at afspejle omkostningerne til potentielle skader. Synliggørelsen af ressourceforbruget til potentielle skadesudgifter i sig selv er imidlertid kun en gevinst, hvis det samtidig resulterer i en forbedret styring. Etableringen af en model for finansiering af skadesudgifter, baseret på omkostningsprincipper, bør derfor følges op af øget fokus på risikostyring.

Risikostyringen er en proces, hvor de risici den enkelte institution står overfor først identificeres. Dette forudsætter, at der foretages en registrering af alle væsentlige skader. Herefter analyseres institutionens risici, hvor sandsynligheden for og omfanget af skader eller potentielle skader gøres op, og årsager til skadernes bestemmes. På den baggrund vurderes det hvor mange ressourcer, der skal bruges på at iværksætte en forebyggende indsats mod skadernes opståen, samt hvordan en sådan indsats kan gennemføres, f.eks. gennem opsætning af alarmer, udskiftning af låsesystemer, indførelse af rygeforbud, installation af røgalarmer, opsætning af branddøre m.v. En optimal risikostyring vil således resultere i, at der gennemføres de forebyggende tiltag, der kan betale sig for at begrænse antallet og omfanget af skader og ulykker, og vil således minimere udgifterne forbundet med skader.

Det skal som udgangspunkt være op til ministerier og institutioner selv, at etablere en hensigtsmæssig risikostyring, men der bør i forbindelse med de skader, der er omfattet af den interne statslige forsikringsordning stilles krav til skadesregistreringen. Endvidere bør der etableres en fælles statslig systemmæssig understøttelse af skadesregistreringen. Endelig bør der i forbindelse med gennemførelsen af den interne statslige forsikringsordning, som en hjælp til ministerier og institutioner, udarbejdes en vejledende pjece om risikostyring i staten.

5.1. Risikostyring – formål og baggrund

Inden for det seneste årti har ”risk-management” (risikostyring) bredt sig fra primært en del af styringen i private virksomheders til også at omfatte store dele af den offentlige sektor. Som beskrevet i kapitlet om erfaringer med forsikringsordninger indgår risikostyring som et væsentligt element i forsikringsordningerne i New Zealand og Sverige.

I Danmark har risikostyring også bredt sig blandt flere kommuner, heriblandt Københavns Kommune, jf. afsnit 2.5. Inden for det statslige område har risikotankegangen også vundet indpas. Risikovurderinger foretages i dag ved større anlægsarbejder, ved påbegyndelse af IT-projekter i staten og har også vundet indpas i flere institutioner som et led i den almindelige økonomistyring.

I forbindelse med udarbejdelse af aktstykker til Folketingets Finansudvalg vedrørende IT-projekter er der krav om, at der skal foretages en risikovurdering af projektets organisatoriske forhold, tekniske løsning, leverandører og interessenter. Til brug herfor skal der tages stilling til en række spørgsmål som f.eks. myndighedernes forhåndskendskab med IT-projekter, betingelser for projektets gennemførelse, IT-løsningens levetid og afhængighed af andre systemer, leverandørens erfaring og markedsmæssige position m.v. Risikovurderingen skal munde ud i en fastsættelse af risikoniveauet på en skala fra 1-5 for hvert område samt en samlet vurdering af projektets risikoniveau.

Flere statslige institutioner har også etableret risikostyringsprogrammer. Undervisningsministeriet har i forbindelse med etableringen af en intern forsikringsordning udarbejdet retningslinjer for skadesadministrationen samt henstillinger til, hvordan institutionerne kan forhindre, at skader opstår. Slots- og Ejendomsstyrelsen og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger har ligeledes etableret forretningsgange for skadesregistrering og skadesbehandling via deres forsikringsrådgiver Willis. I Slots- og Ejendomsstyrelsen gennemføres også årlige byggesyn, som blandt andet har til formål at identificere risikoen for potentielle skader.

Begrebet risikostyring anvendes på forskellige måder i litteraturen om risk-management. Her bruges begrebet risikostyring som en proces, der har til formål at begrænse eller eliminere risikoen for skader og ulykker. Risikostyringens anvendelsesområde vedrører således primært de risici,

der almindeligvis tegnes forsikring for. Disse risici, også kaldet fysiske risici, omfatter skader på ting, personer, tyveri, brand, arbejdsskade m.v.

Skader og uheld som følge af fysiske risici medfører direkte omkostninger for en institution i form af, at en ting skal erstattes, eller der skal ydes en erstatning. I vurderingen af skadesomkostningerne er det dog også vigtigt at inkludere de indirekte omkostninger, f.eks. driftstab i forbindelse med et midlertidigt stop af produktionen eller ressourceanvendelse til rekruttering og indkøring af ny arbejdskraft.

Formålet med risikostyring er således at minimere antallet og omfanget af skader og ulykker for derigennem at begrænse udgifterne til skader. Udover de økonomiske incitament er der dog også menneskelige hensyn, der tilgodeses ved risikostyring, da der ved en minimering af skader og ulykker etableres et tryggere og bedre arbejdsmiljø. Endvidere vil skader og ulykker i en institution ofte være til gene for institutionens interesser, hvorfor tiltag for at begrænse skader og ulykker vil give institutionen et bedre omdømme udadtil.

5.2. Risikostyring som proces

Risikostyring omfatter som proces flere elementer. Der er ikke i litteraturen omkring risikostyring fuld enighed om fælles terminologi eller antallet af faser i risikostyringen, men følgende kategorisering dækker de væsentligste elementer i risikostyringen.

5.2.1 Skadesregistrering og identifikation af risici

For at en given institution eller virksomhed kan etablere risikostyring, er det nødvendigt at få identificeret samtlige risici i institutionen. Risikoidentifikation refererer således til udpegningen af, hvor risikoen optræder, årsagen til risikoen, dvs. en beskrivelse af, hvordan risikoen udgør en risiko, og for hvem og/eller hvad, den identificerede risiko antages at udgøre en risiko og i hvilken grad.

I den forbindelse er en systematisk skadesregistrering en forudsætning for, at institutionen kan få et overblik over omfanget og karakteren af egne skader.

En gennemgang af skadesregistreringen i staten foretaget i Rigsrevisionens beretning 5/03 om statens selvforsikring viser dog, at registreringen af

skader i dag er begrænset og uensartet. De fleste institutioner registrerer skader i journalsager, men der foretages for de fleste institutioner ingen systematisk registrering af skader.

Skatteministeriet, Erhvervs- og Boligstyrelsen, Finanstilsynet og Kort og Matrikelstyrelsen har dog oplyst, at de registrerer skadesudgifter i et vist omfang. Undervisningsministeriet har i forbindelse med deres interne forsikringsordning etableret skadesregistrering. Herudover har Slots- og Ejendomsstyrelsen og Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, i forbindelse med deres private forsikringstegning, også etableret forretningsgange for skadesregistrering og skadesbehandling via deres forsikringsrådgiver Willis.

5.2.2. Risikoanalyse, -vurdering, -håndtering og -opfølgning

Forudsætningen for en god risikostyring er endvidere, at der skabes en fælles opfattelse i institutionen af, hvad der anses for at være risici og hvordan man bedst muligt håndterer disse. Vurdering og analyse af de risici, som institutionen står overfor, er derfor et vigtigt element i risikostyringsprocessen. Analysen og vurderingen bygger på historiske data fra skadesregistreringen, teoretisk analyse, almindelige erfaringer, eksperter, lægmand, interessenter m.v.

I forbindelse med skader, der opstår hyppigt, er en systematisk registrering af skaderne særlig vigtig. På grundlag af data fra skadesregistreringen er det derved muligt at *analysere og kvantificere* institutionens gennemsnitlige omkostninger ved frekvensskader. Ligeledes vil det være muligt at pege på årsager til og omstændigheder ved skaderne. På den baggrund kan det vurderes, om der skal iværksættes en forebyggende indsats og hvor mange ressourcer, der skal afsættes til risikohåndteringen. Ressourcer til risikostyring skal således anvendes målrettet på baggrund af en afvejning af gevinsten ved risikostyring på specifikke områder i institutionen overfor udgifterne hertil.

Risikoanalysen udgør basis i den efterfølgende risikohåndtering. Ved at have identificeret og analyseret frekvensskader i institutionen bliver det muligt at iværksætte en forebyggende indsats, så sandsynligheden, for at skaden opstår, bliver mindre. En institution, der plages af hyppige indbrud og tyveri af computerudstyr, kan f.eks. vælge at opgradere tyverisikringen ved opsætning af alarmer, udskiftning af låsesystemer m.v. I for-

bindelse med skader, der ikke sker særligt ofte, men kan have et meget væsentligt omfang (stormskader, brandskader mv.), er det ligeledes nødvendigt at analysere sandsynligheden for at skader indtræffer samt at vurdere konsekvenserne af en given skade. Mulige sikringstiltag, der reducerer risikoen for at brandskader opstår, kan være at opsætte rygeforbud i hele eller dele af institutionen eller foretage sikkerhedstjek af de elektriske installationer. Mere omfattende sikringstiltag kan være installation af særlige røgalarmer, opsætning af branddøre m.v.

Risikohåndtering omfatter dog også opfølgning og kontrol af de valgte risikoreduktionstiltag. Opfølgning og kontrol er af stor betydning, da dette giver information om effekterne af de iværksatte foranstaltninger, der igen danner baggrund for fremtidige risikoanalyser og tiltag.

Man kan således betragte risikostyringen som en vedvarende proces, hvor der foregår en kontinuerlig optimering. Institutionens valg af procedurer og målsætninger i forbindelse med overordnede elementer i risikostyring kan blive udmøntet i en særlig risikostrategi eller risikopolitik for institutionen.

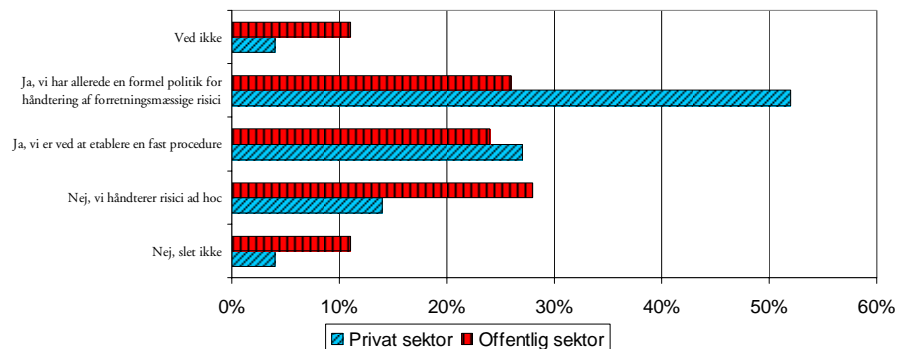
Risikostyring i det offentlige

En undersøgelse af risikostyring ”Stol på Allah, men bind din kamel” (arabisk ordsprog)³ i Danmark, foretaget af A2 i samarbejde med Copenhagen Business School og CVL, viser, at det offentlige ikke er nær så langt fremme som private virksomheder med hensyn til at håndtere risici. Undersøgelsen baserer sig på et spørgeskema udsendt til større virksomheder i Danmark samt til udvalgte kommuner, amter og statslige styrelser. Resultaterne baserer sig på svar fra ca. 130 organisationer, heraf 30 pct. fra den offentlige sektor.

Figur 5.1 viser undersøgelsens svar på spørgsmålet: ”Har deres organisation gennemført et formaliseret forsøg på identificere forretningsmæssige risici indenfor de seneste 12 måneder?” Figuren viser, at kun 26 pct. af samtlige offentlige institutioner har en formel politik for håndtering af risici mod 52 pct. i den private sektor. Endvidere svarer 28 pct. af de offentlige institutioner, at de håndterer risici ad hoc, mens det kun er tilfældet for 14 pct. fra den private sektor.

³ Rapporten kan findes på A2's hjemmeside: www.a-2.dk.

Figur 5.1. ”Har deres organisation gennemført et formaliseret forsøg på identificere forretningsmæssige risici indenfor de seneste 12 måneder?”



5.3. Anbefalinger til risikostyringen i staten

Rammen for risikostyringen er statens selvforsikring, jf. kapitel 3 og den omkostningsbaserede finansieringsmodel for større skadesudgifter, jf. kapitel 4. Som følge af selvrisikoen for skader omfattet af den interne forsikringsmodel og som følge af statens selvforsikringsprincip for øvrige skader, skal den enkelte statsinstitution selv finansiere en væsentlig del af udgifterne til skader og har derved et naturligt incitament til at minimere antallet og omfanget af skader. Det er således i udgangspunktet også op til institutionerne selv at etablere en fornuftig risikostyring.

5.3.1 Skadesregistrering og identifikation af risici

For at de statslige institutioner kan få et overblik over omfanget og karakteren af deres skader, er det nødvendigt, at der foretages en systematisk skadesregistrering. Dette forudsætter, at der etableres en systemmæssig understøttelse af skadesregistreringen.

Med overgangen til omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper er de første skridt til at muliggøre dette allerede taget. For det første er der ved at blive skabt et langt bedre overblik over værdien af statens materielle aktiver end det hidtil har været tilfældet. I forbindelse med dannelse af åbningsbalancer vil der således ske en værdiansættelse af alle væsentlige statslige aktiver, og der vil herefter løbende blive foretaget afskrivninger i værdien af aktiverne.

I forlængelse heraf anbefales det, at der skabes en fælles statslig systemmæssig understøttelse af skadesregistrering, som muliggør, at der efterfølgende kan laves udtræk af frekvensen for forskellige typer af skader samt eventuelle årsager til at skaderne er sket. Disse udtræk skal dels være mulige at foretage indenfor den enkelte institution, men det skal også være muligt at foretage udtræk på tværs af staten, med henblik på at få et samlet overblik over statens skader, og dermed muliggøre generelle tiltag til en forbedring af risikostyring i staten.

Registreringen af skaden skal som udgangspunkt være op til den enkelte institution. Men hvis skaden skal være omfattet af den statslige forsikringsordning, jf. kapitel 4, skal det imidlertid være et krav, at skadesregistreringen er sket kort tid efter at skaden er indtruffet. Det skal endvidere være et krav, at der eksisterer en journal med en nærmere beskrivelse af skaden, samt at journalnummeret fremgår af skadesregistreringen. Dermed skabes et konkret incitament til, at institutionerne registrerer alle de skader, der er omfattet af den statslige forsikringsordning, idet der kan opnås erstatning for alle registrerede skader, hvis institutionens samlede skader et givet år udgør mere end selvriskoen, jf. afsnit 4.3.4.

5.3.2. Risikoanalyse, -vurdering, -håndtering og -opfølgning

Det vil fortsat være op til de enkelte institutioner at foretage risikoanalyse, -vurdering, -håndtering og -opfølgning. Med etableringen af en mere systematisk skadesregistrering, og dermed større synlighed omkring omkostningerne til skader må det forventes, at de statslige institutioner i højere grad vil være opmærksomme på behovet for at minimere antallet af skader gennem en fornuftig risikostyring. Herudover kan ressortministerierne vælge at specificere krav til risikostyring i de enkelte institutioner indenfor deres ressortområde.

Som en hjælp til institutioner og ressortministerier kan det dog anbefales, at der udarbejdes en vejledende pjece om statslig risikostyring. Pjecen skal indeholde forslag til, hvordan der udarbejdes en strategi for risikostyring, samt hvordan der udarbejdes procedurer og handlingsplaner for risiko-håndtering. Pjecen kan endvidere indeholde en række konkrete eksempler og best practices for risikostyring, jf. erfaringerne med risikostyring i kapitel 2. Herudover kan det anbefales, at risikostyringstankegangen tænkes ind i hele institutionens virke og relationer til omgivelserne, og at der således anlægges et bredere begreb for risikostyring, hvor risikostyringen ikke kun involverer fysiske risici, men også andre risici, som institutionen

ikke selv er i stand til at kontrollere f.eks. politiske risici og markedsmæssige risici.

Kapitel 6

Den administrative skadeshåndtering

Administrationen af skader i staten foretages i dag hovedsageligt af de enkelte statslige institutioner. Erfaringerne har imidlertid vist, at der på visse områder kan være fordele ved at lade private forsikringsselskaber overtage skadesadministrationen, jf. kapitel 2. De private forsikringsselskaber kan på visse forsikringsområder sikre en mere korrekt skadesbehandling og en mere effektiv administration. Dette opnås ved en standardiseret og professionaliseret sagsbehandling, juridisk og forsikringsmæssig ekspertise, samt korrekt regresbehandling.

6.1. Statens nuværende skadesadministration

Ved administration af skader i staten påtænkes alle de opgaver, som almindeligvis forekommer i forbindelse med skadeshændelser:

- Behandling af skader
- Kontakt til eventuel tredjemand og eventuel tvistløsning med tredjemand
- Udbetaling af erstatningssummer

I det følgende beskrives kort den nuværende almindelige praksis for skadesadministration i staten.

Behandling af skader

De enkelte institutioner varetager selv behandlingen af skader. Dette indebærer blandt andet, at institutionerne foretager vurdering af skaden og iværksætter udbedring af skaden samt ved tyveri anmelder dette til politiet. De enkelte institutioner har som oftest uarbejdet mere eller mindre formaliserede procedurer, der beskriver skadesbehandlingen.

Kontakt til skadelidte og eventuel tvistløsning

Institutionerne varetager også selv kontakten til en eventuel skadelidte eller dennes forsikringsselskab i forbindelse med skader, der indebærer erstatningsansvar. I forbindelse med erstatningskrav mod institutionen, skal institutionen vurdere, hvorvidt staten har handlet erstatningspådragende. Hvor det ikke er muligt at opnå enighed om erstatningsansvaret med skadelidte eller dennes forsikringsselskab, kan – og i visse tilfælde skal – institutionen vælge at søge faglig bistand hos Kammeradvokaten.

Udbetaling af erstatningssummer

Almindeligvis forestår institutionerne selv udbetalingen af erstatninger i sager, hvor institutionen er erstatningspligtig.

På arbejdsskadeområdet udbetales erstatningssummer af Arbejdsskade styrelsen, der således afholder udgiften forskudsvis. Afregningen af udgifter vedrørende arbejdsskader sker med det pågældende departement, der enten afholder udgiften af centrale bevillinger eller opkræver erstatnings- og administrationsudgifterne hos de pågældende institutioner.

6.2. Fordele og ulemper ved outsourcing

Fordele ved outsourcing af skadesadministrationen

Generelt har outsourcing af den administrative skades- og forsikringsbehandling til et privat forsikringsselskab den fordel, at de private selskaber har en stor ekspertise i skadesbehandling og administration, og som følge heraf relativt lave administrationsomkostninger forbundet med sager. Dette gælder især for sager, som forsikringsselskaberne kan behandle som standardsager.

Endvidere har private forsikringsselskaber stor ekspertise i behandling af tvister mellem to parter. Her har offentlige institutioner oftest ikke de forsikringsmæssige og erstatningsretlige kompetencer til at behandle tvister samt eventuelle erstatningskrav. Endvidere kan offentlige institutioner have en interesse i ikke at forfølge ellers berettigede erstatningskrav over for private borgere eller virksomheder, hvis fremsættelsen af sådanne erstatningskrav kan have politiske eller mediemæssige konsekvenser for institutionen. Konsekvensen heraf kan være, at tredjemand gives medhold eller at sagen ikke forfølges, og der vil i så fald være tale om et tab for staten.

I visse tilfælde kan en statsinstitution dog vælge at forelægge sagen for Kammeradvokaten, jf. 'kammeradvokatreglen' i budgetvejledningens punkt 2.4.3. Bestemmelsen fastsætter, at der – ud over de givne bevillinger – kan afholdes uforudselige udgifter, som staten ved dom tilpligtes at betale, eller som det må anses for overvejende sandsynligt, eventuelt efter indhentet udtalelse fra kammeradvokaten, at staten i tilfælde af en retssag vil blive dømt til at betale. Bestemmelsen indebærer, at der i sager, hvor der kan være tvivl om erstatningsforholdene, skal ske forelæggelse for kammeradvokaten, inden erstatninger kan udbetales. Dette vil dog ofte være en u hensigtsmæssig dyr varetagelse af forsikringstvister.

Ulemper ved outsourcing af skadesadministrationen

En ulempe ved outsourcing af skadesadministration er, at dette kan være en forholdsvis dyr administrativ løsning. Fordelene ved at lade institutionerne selv foretage skadesadministrationen er, at det typisk er dem, der har den største viden om skadens størrelse, karakter mv. Involvering af private forsikringselskaber kan her resultere i u hensigtsmæssig dobbelt-administration.

Samlet vurdering af fordele og ulemper

Outsourcing af skadesadministrationen kan således have fordele som følge af en mere effektiv skadesadministration af standard forsikringsager og som følge af, at staten i tilfælde af skadessager med tredjemand undgår direkte at skulle forfølge erstatningskrav over for borgere eller private virksomheder. Outsourcing af skadesadministrationen kan imidlertid være en dyr administrativ løsning, hvis der kun er tale om få og særlige sager.

Det vurderes på den baggrund, at outsourcing bør fokusere på de skadestyper, hvor det er muligt at hente væsentlige administrative gevinster eller hvor det er muligt at undgå at skulle forfølge erstatningskrav direkte over for borgere. Endvidere kan der være områder i staten, hvor det er mindre hensigtsmæssigt at outsource skadesadministrationen, f.eks. fordi der gælder særlige politiske hensyn, der tilsiger at staten selv forestår skadesbehandlingen, eller at der allerede eksisterer en fast og smidig praksis for behandlingen af erstatningssager og godtgørelsesordninger. Sådanne områder kan undtages den generelle ordning.

6.3. Anbefalinger til den administrative skadeshåndtering

Det anbefales, at statens tjenesterejseforsikring underlægges statens selvforsikringsprincip, og at skadesadministrationen heraf outsources til et privat forsikringselskab. Endvidere anbefales det, at der foretages en nærmere analyse af potentialet i at outsource skadesadministrationen for køretøjer og for skader som i øvrigt involverer tredje parter. I forlængelse heraf anbefales det at revidere 'kammeradvokatreglen'.

6.3.1. Outsourcing af skadesadministrationen af tjenesterejser

Der kan ifølge de gældende regler tegnes forsikring i forbindelse med tjenesterejser til Færøerne, Grønland og udlandet. Forsikringen har hidtil været tegnet som en almindelig forsikring, hvor forsikringselskabet både har afdækket risikoen (betalt erstatningerne) og foretaget administrationen.

For så vidt angår skadesadministration af tjenesterejser kan der særligt i forbindelse med tilskadekomst eller dødsfald i udlandet være faktorer, der taler for outsourcing af de administrative opgaver til et forsikringselskab, idet disse råder over et beredskab, der muliggør akut hjemtransport, krisehjælp mv.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for at staten selv kan afdække risikoen ved tjenesterejser, og at tjenesterejser dermed kan underlægges statens selvforsikringsprincip. Det anbefales derfor, at gennemføre en generel ændring af den nuværende ordning, således at staten optræder som selvforsikrer, men med et forsikringselskab som administrerende og bistående i tilfælde af tilskadekomst eller dødsfald i udlandet.

6.3.2. Outsourcing af skadesadministrationen af motorkøretøjer

Skader i forbindelse med motorkøretøjer vil ofte have standardkarakter, og der vil ofte være en tredjemand impliceret. Skadesadministrationen af motorkøretøjer er derfor også et oplagt område at outsource til et privat forsikringselskab.

Rigspolitiet, som har statens største bilpark med ca. 2.200 køretøjer, der tilsammen kører ca. 60 mio. kilometer årligt, har derfor også igennem en årrække haft en aftale med et forsikringselskab. Aftalen går ud på, at for-

sikringsselskabet håndterer stort set al sagsbehandling vedrørende skader, hvor der er tredjemand involveret som enten skadelidte eller skadevolder i forhold til politiet. Der er ca. 600 forsikringssager årligt.

Alle udgifter til skader dækkes centralt af Rigspolitiet, men skadesadministrationen foretages for nærværende af forsikringsselskabet Tryg. Det er yderst sjældent, at Rigspolitiet ikke uden videre efterlever den vurdering, som Tryg i samarbejde med skadelidtes/skadevolders forsikringsselskab kommer frem til.

Rigspolitiets egen rolle i skadesadministrationen er således begrænset til modtagelse af skadesanmeldelser og til at fungere som mellemlid mellem Tryg og de politifolk, der har været involveret i den pågældende hændelse. Udgiften til Trygs bistand, som afregnes konkret for hver enkelt sag, ligger på ca. 0,5 mio. kr. årligt.

Det anbefales derfor, at det undersøges nærmere, om staten vil have fordel af at benytte et privat forsikringsselskab til at varetage skadesadministrationen forbundet med køretøjer.

Undersøgelsen skal vurdere om det hensigtsmæssigt at overlade skadesadministrationen af køretøjer til et privat selskab. De enkelte institutioner skal således fortsat selv afholde omkostningerne til skaden samt administrationsbidraget til forsikringsselskabet for varetagelse af skadesadministrationen.

Der skal i den forbindelse ske en kortlægning af hvilke køretøjer, der kan være omfattet af ordningen, og om ordningen skal være baseret på et frivillighedsprincip (rammeaftale) eller være obligatorisk for statslige institutioner.

Endvidere skal det undersøges, hvordan en sådan løsning håndteres systemmæssigt. Samspillet mellem det private forsikringsselskab og de statslige institutioner skal afdækkes, og det skal undersøges om Navision Stat kan bruges som system til håndtering af skadesadministrationen i de statslige institutioner.

Såfremt undersøgelsen viser, at det er relevant at statens skadesadministration for køretøjer outsources, kan undersøgelsen lægge op til, at der foretages et udbud. I udbuddet skal det blandt andet specificeres hvilke krav

staten har til den fremtidige drift i form af indgåelse af service level agreements (SLA). Udbuddet kan eventuelt udformes som en rammekontrakt og etableres i form af et koordineringskøb (volumenkøb) via SKI.

6.3.3. Outsourcing af skadesadministrationen af skader der involverer tredje parter

I forbindelse med andre begivenheder, hvor staten kan blive ansvarspådraget, kan det ligeledes overvejes muligheden for at lade et privat forsikringsselskab varetage skadesadministrationen og tvistløsning med tredje part. Dette kan således overvejes i sager, hvor tredjepart – bortset fra trafikskader – påføres personskaade.

Det anbefales derfor parallelt med anbefalingen for køretøjer, at undersøge nærmere om staten vil have fordel af at benytte et privat forsikringsselskab til at varetage skadesadministrationen forbundet med køretøjer. Særligt for skader for tredje parter bør det dog nærmere afklares, om der er grundlag for en sådan ordning, herunder især hvilket volumen en sådan ordning vil få.

Såfremt undersøgelsen viser, at det er relevant, at statens skadesadministration for skader med tredjepart outsources, kan undersøgelsen ligesom for køretøjer lægge op til, at der foretages et udbud. Et sådant udbud kan eventuelt etableres i form af et koordineringskøb (volumenkøb) via SKI.

6.3.4. Ændring af kammeradvokatreglen

I forbindelse med eventuel outsourcing af dele af statens skadesadministration kan det overvejes at ændre ”kammeradvokatreglen” i budgetvejledningens punkt 2.4.3. Bestemmelsen indebærer, at der i sager, hvor der kan være tvivl om erstatningsforholdene, skal ske forelæggelse for kammeradvokaten, inden erstatninger kan udbetales. Dette vil dog ofte være en u hensigtsmæssig dyr varetagelse af forsikringstvister, og skadesadministrationen i forbindelse med især mindre standard forsikringssager vil ofte med fordel kunne blive varetaget af et privat forsikringsselskab.

Det kan derfor anbefales at tillade udbetaling af erstatninger på 50.000 kr. eller derunder uden forelæggelse for kammeradvokaten, idet omkostningerne ved at lade kammeradvokaten behandle sagerne er store sammenlignet med erstatningsbeløbet. Ordningen kan i en forsøgsperiode indrettes således, at Finansministeriet skal underrettes, hver gang bemyndigelsen udnyttes.