

**Beretning til statsrevisorerne
om
statens selvforsikringsordning**

**Januar 2004
RB B101/04**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	11
A. Indledning	11
B. Formål	12
C. Afgrænsning.....	13
D. Metode	13
III. Finansministeriets tilrettelæggelse af selvforsikringsordningen	14
A. Regelgrundlaget	14
a. Introduktion	14
b. Cirkulæret.....	15
c. Budgetvejledning og Økonomi-Administrativ Vejledning	16
B. Valg af model.....	18
IV. Finansministeriets administration	19
A. Selvforsikringsordningens omfang	20
a. Institutioner omfattet af ordningen.....	20
b. Risici omfattet af ordningen	26
c. Undtagelser fra selvforsikringsordningen	28
B. Tillægsbevillinger mv.	30
a. Ansøgninger om tillægsbevillinger	30
b. Selvrisici fastsat i anmærkning på finanslov	34
c. Særlige bevillingsforhold	37
C. Orientering af Finansudvalget.....	38
V. De øvrige ministeriers administration	40
A. Forsikringstegning	40
a. Undtagelser fra selvforsikringsordningen	40
b. Forsikringstegning uden godkendelse	42
B. Registrering af skader samt udgifter til udbedring og erstatning ..	45
VI. Relation til tredjemand	48

Beretning om statens selvforsikringsordning

I. Resumé

1. Statens selvforsikringsordning er ikke en forsikringsordning. Der er derimod ifølge Finansministeriet tale om, at staten – på samme måde som andre større enheder har valgt at gøre – ikke tegner forsikringer, men afholder udgifter til udbedring af skader med udgangspunkt i de givne bevillinger.

2. Rigsrevisionen har ikke tidligere undersøgt statens selvforsikringsordning.

Ministerierne registrerer ikke skader særskilt, hvorfor det ikke er muligt at få et samlet overblik over de udgifter, som staten har i forbindelse med udbedring af skader.

Formål

3. Finansministeriets tilrettelæggelse af ordningen undersøges ved at belyse og vurdere, om der foreligger et tilstrækkeligt klart og overskueligt grundlag for reglerne vedrørende statens selvforsikringsordning. Finansministeriets administration undersøges ved at belyse og vurdere, om ministeriet fører et overordnet tilsyn med ordningen og dennes funktion, og om regelgrundlaget klart beskriver, hvem der er omfattet af ordningen, og hvilke risici der er omfattet, samt om ministeriets administration er konsistent i forhold til bevillingsreglerne og medvirker til, at de øvrige ministerier kan gennemføre en god økonomistyring.

De øvrige ministeriers administration undersøges ved at belyse og vurdere, om praksis vedrørende godkendt forsikringstegning er ensartet, om forbuddet mod at tegne forsikring overholdes, og om ministerierne har overblik over udgifter til udbedring af skader.

Med hensyn til relation til tredjemand undersøges dette aspekt ved at belyse og vurdere, om selvforsikringsordningen stiller tredjemand anderledes, fordi staten ikke tegner forsikring, og om forhold vedrørende habilitet håndteres hensigtsmæssigt.

4. Undersøgelsen omfatter skader på bygninger, løsøre mv., men ikke arbejdsskader, som varetages i Arbejdsskadestyrelsens regi, jf. lov om sikring mod følger af arbejdsskade. Undersøgelsesperioden er primært 1998-2002.

Tilrettelæggelse af selvforsikringsordningen

5. Ifølge Finansministeriet består selvforsikringsordningen af

- et forbud mod at tegne forsikring kombineret med
- budget- og bevillingsmæssige regler, der gør det muligt at omprioritere inden for ministerområdet og – i tilfælde af ekstraordinært store skader – afholde udgifter ud over de givne bevillinger.

6. Selvforsikringsordningen bygger som udgangspunkt på Finansministeriets cirkulære nr. 24 af 26. februar 1975 om statens selvforsikringsordning. Cirkulæret omhandler bl.a., hvilke risici samt hvilke institutioner der er omfattet. Endvidere findes en række supplerende bestemmelser i love, vejledninger mv.

7. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at selvforsikringsordningen har ændret sig fra at være en næsten automatisk central efterbevillingsordning til at være et element i den almindelige rammestyling på ministerområderne. I bevillingsmæssig henseende håndterer Finansministeriet nu selvforsikringsager som en integreret del af den statslige udgiftspolitik på linje med andre sager, der kan medføre overvejelser om merbevillinger.

8. Finansministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at ministeriet i 1997 fandt, at de gældende regler var hensigtsmæssige og ikke i praksis gav anledning til problemer. Finansministeriet vil imidlertid nu sikre, at reglerne om selvforsikring klarere afspejler princippet indhold og konsekvenser.

9. Finansministeriet har ikke foretaget beregning af, hvorvidt det er fordelagtigt at være selvforsikret, idet den danske stat har en økonomisk størrelse, som gør, at det ikke kan betale sig at tegne forsikring.

Rigsrevisionen konstaterer, at der gennemføres forsøg med forsikringstegning i de statslige ejendomsselskaber.

Finansministeriets administration

10. Finansministeriet er efter Rigsrevisionens opfattelse forpligtet til at føre et overordnet tilsyn med ordningen og dennes funktion. Finansministeriet fører ikke et egentligt tilsyn med ordningen, men yder bistand og vejledning til ministerierne i tvivlstilfælde.

11. Cirkulæret indeholder ikke en udtømmende opregning af, hvilke institutioner der er omfattet af selvforsikringsordningen, og Finansministeriet har ikke en fortegnelse over institutioner, hvis indtægter og udgifter bestemmes på finansloven, eller hvis driftsunderskud fuldt ud dækkes af statskassen, og som derfor er omfattet af ordningen. Det er overladt de øvrige ministerier at tage stilling til, hvilke institutioner der opfylder cirkulærets kriterier.

12. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministerierne alene bør tage udgangspunkt i cirkulæret eller bestemmelser i medfør af lov, når det skal afgøres, om en institution er omfattet af selvforsikringsordningen.

13. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at regelgrundlaget for selvforsikringsordningen ikke klart beskriver, hvem der er omfattet af ordningen.

Flere ministerier er foranlediget af Rigsrevisionens undersøgelse blevet tilskyndet til at undersøge forsikringsforholdene nærmere.

Rigsrevisionen skal anbefale, at ministerierne skaffer sig overblik over deres forsikringsforhold. Ministerierne kan i den forbindelse indhente en udtalelse fra Finansministeriet.

14. Cirkulæret kan og har givet anledning til misforståelser om, hvad der er omfattet af selvforsikringsordningen.

Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet sikrer, at regelgrundlaget klart beskriver, hvad der er omfattet af selvforsikringsordningen.

Tillægsbevillinger

15. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministerierne i undersøgelsesperioden har modtaget tillægsbevillinger eller fået afslag på ansøgninger om tillægsbevillinger som følge af skader. Undersøgelsen viser, at Trafikministeriet og Forsvarsministeriet har fået tillægsbevillinger i perioden, mens Justitsministeriet og Undervisningsministeriet har fået afslag på ansøgninger.

Herudover har det daværende By- og Boligministerium fået en tillægsbevilling, jf. Akt 254 24/5 2000.

16. Rigsrevisionen har belyst systematikken i Finansministeriets tilslutning til de forelagte bevillingsansøgninger.

Rigsrevisionen konstaterer, at opnåelse af eventuel merbevilling til dækning af større uforudsigelige udgifter afgøres fra sag til sag.

17. Rigsrevisionen finder, at det bør fremgå tydeligt af Budgetvejledningen og Økonomi-Administrativ Vejledning, at opnåelse af merbevilling til dækning af merudgifter ved skader af helt ekstraordinært omfang afgøres fra sag til sag.

18. Forsvarsministeriet og enkelte af Trafikministeriets institutioner har selvrisici anført som anmærkning på finanslov. Rigsrevisionen konstaterer, at selvrisici ikke er baseret på en viden om risikoen ved den bagved liggende aktivitet. Finansministeriet oplyser, at fastsættelsen af grænser for forelæggelser for bevillingsmyndighederne er et udgiftspolitisk spørgsmål, og at grænserne er en del af forudsætningerne for den enkelte bevilling.

19. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at anmærkninger vedrørende selvforsikringsordningen medfører, at udgifter i forbindelse med skader over et nærmere angivet niveau kan afholdes mod optagelse på tillægsbevillingsloven.

20. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke vil blive administreret i overensstemmelse med anmærkningerne, hvis det beror på en vurdering, hvorvidt udgifter til skader kan optages på tillægsbevillingslov.

Rigsrevisionen konstaterer, at der ved en efterbevillingen til Forsvarsministeriet i 2000 ikke er administreret i overensstemmelse med anmærkning på finansloven.

21. Budgetvejledningen præciserer, at ministerierne – når der er tale om totalskade eller andre omfattende skader – kun kan disponere med særskilt forudgående tilslutning fra Finansudvalget. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde sagen om branden i 2002 på EUC Vest, hvor der skete skader for 56,3 mio. kr., have været forelagt Finansudvalget, idet der var tale om totalskade på en bygning.

De øvrige ministeriers administration

22. Rigsrevisionen har konstateret, at kun et fåtal af institutioner med indtægtsdækket virksomhed har tegnet forsikring for professionelt ansvar og produktansvar. Rigsrevisionen skal anbefale, at alle institutioner med indtægtsdækket virksomhed overvejer forsikringstegning.

For de selvejende institutioner er der forskellig praksis vedrørende bestyrelsesansvarsforsikring, idet de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område ikke må tegne en sådan forsikring, mens visse universiteter i medfør af lov kan tegnes bestyrelsesansvarsforsikring.

Undersøgelsen har også vist, at cirkulæret af visse ministerier forstås således, at der uden Finansministeriets samtykke vil kunne tegnes forsikring for risici, som ikke er omfattet af selvforsikringsordningen. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet præciserer cirkulæret.

Forbuddet mod at tegne forsikring er overtrådt i en række ministerier. Konsekvensen er, at der er afholdt udgifter uden hjemmel. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet ændrer Budgetvejledningen, så institutioner – der driver forretningsmæssig virksomhed svarende til indtægtsdækket virksomhed – får adgang til at tegne forsikring for professionelt ansvar og produktansvar.

23. Rigsrevisionen finder, at registrering af skader er væsentligt for den interne økonomistyring og budgetlægning og fx nødvendig i forbindelse med overgangen til omkostningsbaserede regnskaber. Undersøgelsen har vist, at ministerierne som hovedregel ikke registrerer skader særskilt, hvorfor det ikke er muligt at få overblik over de udgifter, som staten har i forbindelse med udbedring af skader.

Rigsrevisionen skal anbefale, at Finansministeriet sikrer, at der i statens regnskabssystem kan ske registrering af udgifter til udbedring af skader.

Relation til tredjemand

24. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at selvforsikringsordningen ikke giver tredjemand mulighed for at indklage statens beslutninger for en ankeinstans. Tredjemand er ved uenighed med statens beslutninger henvist til at anlægge sag ved domstolene.

Undersøgelsen har tillige vist, at statens selvforsikringsordning i forhold til tredjemand ikke giver anledning til særlige problemer. Således oplyser ministerierne, at der i perioden 1998-2002 kun har været ganske få klager over statens beslutninger.

Rigsrevisionen skal dog anbefale, at når statslige aktiviteter kan medføre skader på privat ejendom, bør det overvejes at overlade håndtering af forsikringsagerne til et privat selskab i lighed med ordningen hos Rigspolitiet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad Finansministeriets tilrettelæggelse af ordningen

- at der i medfør af selvforsikringsordningen er forbud mod at tegne forsikring i forsikringsselskaber, og
- at Finansministeriet på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse vil udstede et nyt cirkulære for at sikre, at reglerne om selvforsikring klarere afspejler princippet indhold og konsekvenser

Ad Finansministeriets administration

- at Finansministeriet ikke fører et egentligt tilsyn med ordningen, men yder bistand og vejledning til ministerierne i tvivlstilfælde,
- at selvforsikringsordningen har ændret sig fra at være en næsten automatisk central efterbevillingsordning til at være et element i den almindelige rammestyling på ministerområderne,
- at opnåelse af merbevilling til dækning af større uforudsigelige udgifter afgøres fra sag til sag, og at dette ikke fremgår klart af Budgetvejledningen og Økonomi-Administrativ Vejledning,
- at statsinstitutioner har garanti for at få ekstraordinære udgifter til udbedring af skader dækket, hvis der i anmærkning på finansloven er opført beløbsgrænser vedrørende selvforsikringsordningen for optagelse på tillægsbevillingsloven. Det er ikke i overensstemmelse med anmærkningerne, hvis det beror på en vurdering,

hvorvidt udgifter til skader kan optages på tillægsbevillingslov,

- at der ved en efterbevilling til Forsvarsministeriet i 2000 ikke er administreret i overensstemmelse med anmærkning på finansloven, og
- at sagen om branden i 2002 på EUC Vest, hvor der skete skader for 56,3 mio. kr., burde have været forelagt Finansudvalget, idet der var tale om totalskade på en bygning.

De øvrige ministeriers administration

- at flere ministerier foranlediget af Rigsrevisionens undersøgelse er blevet tilskyndet til at undersøge forsikringsforholdene nærmere, og at ministerierne bør skaffe sig overblik over deres forsikringsforhold. Ministerierne kan i den forbindelse indhente en udtalelse fra Finansministeriet,
- at forbuddet mod at tegne forsikring er overtrådt i en række ministerier. Konsekvensen er, at der er afholdt udgifter uden hjemmel, og
- at ministerierne som hovedregel ikke registrerer skader særskilt, hvorfor det ikke er muligt at få overblik over de udgifter, som staten har i forbindelse med udbedring af skader.

Relation til tredjemand

- at selvforsikringsordningen ikke giver tredjemand mulighed for at indklage statens beslutninger for en ankeinstans. Tredjemand er ved uenighed med statens beslutninger henvist til at anlægge sag ved domstolene, og
- at statens selvforsikringsordning i forhold til tredjemand ikke giver anledning til særlige problemer. Hvor statslige aktiviteter kan medføre skader på privat ejendom, bør det overvejes at overlade håndtering af forsikringssagerne til et privat selskab i lighed med ordningen hos Rigspolitiet.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

25. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen handler om tilrettelæggelse og administration af statens selvforsikringsordning samt relation til tredjemand.

Statens selvforsikringsordning er ikke en forsikringsordning. Der er derimod ifølge Finansministeriet tale om, at staten – på samme måde som andre større enheder har valgt at gøre – ikke tegner forsikringer, men afholder udgifter til udbedring af skader med udgangspunkt i de givne bevillinger.

26. Rigsrevisionen har ikke tidligere undersøgt statens selvforsikringsordning.

Ministerierne registrerer ikke skader særskilt, hvorfor det ikke er muligt at få et samlet overblik over de udgifter, som staten har i forbindelse med udbedring af skader.

Denne beretning omfatter samtlige ministerier. Fokus er dog primært rettet mod Finansministeriets rolle.

B. Formål

27. Undersøgelsen omhandler Finansministeriets tilrettelæggelse og administration af ordningen, de øvrige ministeriers administration samt relation til tredjemand.

28. Finansministeriets tilrettelæggelse af ordningen undersøges ved at belyse og vurdere,

- om der foreligger et klart og overskueligt grundlag for reglerne vedrørende statens selvforsikringsordning, og
- om det er fordelagtigt for staten at være selvforsikret.

Finansministeriets administration undersøges ved at belyse og vurdere,

- om ministeriet fører et overordnet tilsyn med ordningen og dennes funktion,
- om regelgrundlaget klart beskriver, hvem der er omfattet af ordningen, og hvilke risici der er omfattet, og
- om ministeriets administration er konsistent i forhold til bevillingsreglerne.

De øvrige ministeriers administration undersøges ved at belyse og vurdere,

- om praksis vedrørende forsikringstegning er ensartet,

- om forbuddet mod at tegne forsikring overholdes, og
- om ministerierne har overblik over udgifter til udbedring af skader.

Med hensyn til relation til tredjemand undersøges dette aspekt ved at belyse og vurdere,

- om selvforsikringsordningen stiller tredjemand anderledes, fordi staten ikke tegner forsikring, og
- om forhold vedrørende habilitet håndteres hensigtsmæssigt.

C. Afgrænsning

29. Undersøgelsen af statens selvforsikringsordning omfatter alle ministerier samt visse selvejende institutioner.

Undersøgelsen omfatter skader på bygninger, løsøre mv., men ikke arbejdsskader, som varetages i Arbejdsskadeanstaltens regi, jf. lov om sikring mod følger af arbejds-skade.

Undersøgelsesperioden er primært 1998-2002.

D. Metode

30. Rigsrevisionen har drøftet undersøgelsens tilrettelægelse og gennemførelse med en række ministerier. Rigsrevisionen har udsendt et skema med en række spørgsmål om ordningen til samtlige ministerier, som bl.a. vedrørte bevillingsforhold, udarbejdelse af vejledninger, registrering og opgørelse af skader samt eventuelt klager fra omverdenen.

Endvidere har Rigsrevisionen foretaget interviews med og gennemgået sager i Finansministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Undervisningsministeriet og Miljøministeriet.

Rigsrevisionen har brevvekslet med ministerierne og sendt revisionsnotater til Finansministeriet.

Beretningsudkastet har været forelagt de involverede ministerier, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Finansministeriets tilrettelæggelse af selvforsikringsordningen

A. Regelgrundlaget

a. Introduktion

31. Statens selvforsikringsordning er ikke en forsikringsordning.

Der er derimod ifølge Finansministeriet tale om, at staten – på samme måde som andre større enheder har valgt at gøre – ikke tegner forsikringer, men afholder udgifter til udbedring af skader med udgangspunkt i de givne bevillinger. Hvorvidt en retablering finder sted, beror på en konkret bedømmelse af behovet for pågældende genstand og er afhængig af, om der er midler til rådighed.

Finansministeriet anfører, at rationale bag statens selvforsikring er, at forsikringstegning vil indebære et formue-tab. Det begrundes med, at præmiebetalingen på lang sigt uundgåeligt vil overstige erstatningsudbetalingerne, fordi betalingen også skal dække fortjeneste til de selskaber, hvori der tegnes forsikring.

Finansministeriet finder det heller ikke nødvendigt for staten at tegne forsikring, idet staten som følge af sin størrelse ikke har behov for at sprede risikoen over tid og blandt flere forsikringselskaber. Staten kan efter ministeriets opfattelse til enhver tid dække enhver skade, om ikke andet så ved forhøjet skatteopkrævning.

32. Ifølge Finansministeriet består selvforsikringsordningen af

- et forbud mod at tegne forsikring kombineret med
- budget- og bevillingsmæssige regler, der gør det muligt at omprioritere inden for ministerområdet og – i tilfælde af ekstraordinært store skader – afholde udgifter ud over de givne bevillinger.

Finansministeriet har videre tilkendegivet, at princippet bag selvforsikringsordningen ikke har betydning for spørgsmålet om statens erstatningspligt over for tredjemand. Ydelse af erstatning og skadesopgørelse skal ifølge Finansministeriet ske efter dansk rets almindelige regler.

33. Selvforsikringsordningen bygger som udgangspunkt på Finansministeriets cirkulære nr. 24 af 26. februar 1975 om statens selvforsikringsordning. Cirkulæret omhandler bl.a., hvilke risici samt hvilke institutioner der er omfattet.

Endvidere findes en række supplerende bestemmelser i love, vejledninger mv.

Budgetvejledningen indeholder de disponeringsmæssige regler for ordningen, og Økonomi-Administrativ Vejledning uddyber de grundlæggende principper herfra.

34. Herudover fremgår det af færdselsloven, at staten som selvforsikret er undtaget den almene pligt til at tegne forsikring for motordrevne køretøjer, jf. § 109 i lovbekendtgørelse nr. 712 af 2. august 2001. Efter erstatningsansvarsloven gælder, at staten som selvforsikret er stillet, som om forsikring var tegnet, jf. § 20 i lovbekendtgørelse nr. 750 af 4. september 2002.

b. Cirkulæret

35. Cirkulæret har ikke hjemmel i lov eller i en bekendtgørelse udstedt i medfør af lov. Cirkulæret afløser et cirkulære fra 1960 om brand og eksplosionsskader på statens bygninger og løsøre.

36. Efter cirkulæret omfatter selvforsikringsordningen bygninger, løsøre mv. tilhørende:

- Staten
- Statsinstitutioner, hvis indtægter og udgifter bestemmes på finansloven
- Institutioner, hvis driftsunderskud fuld ud dækkes af statskassen
- Bygninger mv., der ejes i fællesskab af staten og andre, for så vidt angår den statsejede andels værdi.

Selvforsikringsordningen omfatter således statsinstitutioner samt visse tilskudsmodtagende ikke-statslige institutioner. Lejede bygninger, hvor den fulde brugsret er overtaget, og risikoen for det lejede påhviler staten mfl., er også omfattet.

Efter cirkulæret kan der tegnes forsikring vedrørende rejsegodsforsikring, rejseulykkesforsikring mv.

37. Finansministeriet påbegyndte i 1997 en ajourføring af cirkulæret. Formålet var at foretage en præcisering af reglerne for selvforsikringsordningen på baggrund af erfaringer i de øvrige ministerier samt oplysninger om uhensigtsmæssigheder ved ordningen.

Ministerierne fandt, at Finansministeriet med fordel kunne ajourføre cirkulæret på en række områder, og Finansministeriet udarbejdede på den baggrund et udkast til et nyt cirkulære med tilhørende bemærkninger.

Finansministeriet besluttede imidlertid, at et nyt cirkulære alligevel ikke skulle udstedes.

38. Finansministeriet har i forbindelse med denne undersøgelse oplyst, at ministeriet i 1997 fandt, at de gældende regler var hensigtsmæssige og ikke i praksis gav anledning til problemer. Finansministeriet vil imidlertid genoptage sagen bl.a. for at sikre, at reglerne om selvforsikring klare afspejler princippet indhold og konsekvenser.

Finansministeriet har i 2003 oplyst, at ministeriet forventer at kunne udstede et nyt cirkulære primo 2004.

c. Budgetvejledning og Økonomi-Administrativ Vejledning

39. Efter Budgetvejledningen kan der afholdes udgifter til retablering af skader mv., hvor der som følge af selvforsikringsordningen ikke er tegnet forsikring.

Ministerierne skal som udgangspunkt afholde udgifterne inden for bevillingen. Såfremt udgifterne ikke kan afholdes inden for den pågældende bevilling, er der adgang til overførsel fra andre hovedkonti inden for ministerområdet.

Ministerierne kan søge merudgifter finansieret af finanslovens generelle reserver, hvis der i et finansår er tale om skader inden for det samlede ministerområde af helt ekstraordinært omfang.

Budgetvejledningen præciserer, at ministerierne i visse tilfælde kun kan disponere med særskilt forudgående tilslutning fra Finansudvalget. Denne bestemmelse gælder, når der er tale om totalskade eller skader så omfattende, at der kan opstå spørgsmål om væsentlige ændringer af bygninger og anlæg eller driften heraf.

Finansministeriet har ikke defineret begreberne totalskade eller omfattende skade.

40. Økonomi-Administrativ Vejledning uddyber de grundlæggende principper fra Budgetvejledningen. Det præciseres således, at ministerierne må indrette deres budgetter, så de dækker det skadesniveau, der erfaringsmæssigt må påregnes inden for det pågældende område i løbet af finansåret.

41. Ministerierne kan optage udgifter afholdt i medfør af statens selvforsikringsprincip på tillægsbevillingsforslaget som direkte efterbevilling, hvis der er tale om skader af helt ekstraordinært omfang. Om skaden er stor, skal ses i forhold til ministeriets samlede budget.

42. Muligheden for at få efterbevilling direkte på forslag til tillægsbevillingslov har ændret sig, siden cirkulæret blev udstedt i 1975. Tidligere fik ministerierne som udgangspunkt hele udgiften til udbedring af skader dækket ved en efterbevilling, men dette princip blev ændret med en strammere rammestyring fra midten af 1980'erne.

Selvforsikringsordningen er dermed ændret fra at være en næsten automatisk central efterbevillingsordning til at være et element i den almindelige rammestyring på ministerområderne. I bevillingsmæssig henseende håndterer Finansministeriet nu selvforsikringssager som en integreret del af den statslige udgiftspolitik på linje med andre sager, der kan medføre overvejelser om tillægsbevillinger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at der kan etableres et mere klart regelgrundlag.

Undersøgelsen har videre vist, at selvforsikringsordningen har ændret sig fra at være en næsten automatisk central efterbevillingsordning til at være et element i den almindelige rammestyring på ministerområderne. I bevillingsmæssig henseende håndterer Finansministeriet nu selvforsikringssager som en integreret del af den statslige udgiftspolitik på linje med andre sager, der kan medføre overvejelser om merbevillinger.

På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse vil Finansministeriet primo 2004 udstede et nyt cirkulære for at sikre, at reglerne om selvforsikring klarere afspejler principets indhold og konsekvenser.

B. Valg af model

43. Dækning af risiko vedrørende skader kan løses på forskellig vis. I Danmark og en række europæiske lande, bl.a. Sverige og Norge, anvender staten selvforsikring, og staten undlader at tegne forsikring i et forsikringsselskab. Andre lande, som fx Australien, har imidlertid valgt at lade et selskab tage vare på statens forsikringsforhold.

44. I dette afsnit redegøres for, hvorvidt Finansministeriet har undersøgt, om statens selvforsikringsordning, som den er beskrevet i forrige afsnit, økonomisk set er fordelagtig.

45. I Økonomi-Administrativ Vejledning anføres, at staten ikke tegner forsikringer for sine ejendele eller for de skader, ansatte måtte forvolde, da det bedre kan betale sig at være selvforsikret.

Rigsrevisionen har brevvekslet med Finansministeriet om dette udsagn og har gennemgået nogle svar på spørgsmål om sagen, som er givet til Finansudvalget.

Endvidere har spørgsmålet om statens selvforsikringsordning været behandlet i en rapport om omkostninger og effektivitet i staten fra marts 2003.

46. Det daværende By- og Boligministerium har i forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykke 254 af 12. maj 2000 om stormskader på en række slotte samt har indhentet udtalelse fra Finansministeriet til brug for svar på spørgsmål om, hvor ofte der foretages beregninger af, om det fortsat kan betale sig, at staten er selvforsikrende frem for at blive forsikret på normale private vilkår.

47. Det fremgår af Finansministeriets bidrag, at egentlige beregninger over fordelene ved selvforsikringsordningen forudsætter, at der indhentes seriøse tilbud fra relevante forsikringsselskaber. Det er umiddelbart Finansministeriets vurdering, at der er fordele forbundet med selvforsikringsordningen bl.a. ved, at der spares udgifter til administration, samt at udgifterne som udgangspunkt skal holdes inden for de allerede givne bevillinger.

48. Ifølge Finansministeriet vil det samlet set være økonomisk ufordelagtigt for staten at tegne forsikringer i et pri-

vat forsikringsselskab, ligesom staten ikke har behov for den risikospredning, som forsikringstegning er udtryk for.

Prisen for en forsikring i et forsikringsselskab er – alt andet lige – lig med erstatningsudbetalinger plus forsikringsselskabets udgifter til administration samt avance. Hvis der ikke tegnes forsikring, betales der kun for udgifter til udbedring plus administration i staten.

49. Finansministeriet har med henvisning til ovenstående fastslået, at forbuddet mod forsikringstegning samlet set er økonomisk fordelagtigt. Det kan ifølge ministeriet udledes af almindeligt accepteret økonomisk teori. Det er derfor ikke nødvendigt at foretage en egentlig undersøgelse for generelt at bekræfte denne betragtning.

Finansministeriet har således ikke foretaget undersøgelser af ordningens generelle rentabilitet eller rentabiliteten på enkeltområder, fx ved at indhente tilbud fra forsikringsselskaber og sammenligne med de aktuelle udgifter.

Finansministeriet har henledt Rigsrevisionens opmærksomhed på, at der gennemføres et forsøg med forsikringstegning i de statslige ejendomsselskaber.

50. Finansministeriet nævner, at forbuddet mod forsikringstegning på enkelte områder er fraveget. Således er det tilladt i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed at tegne forsikring for professionelt ansvar og produktansvar. Denne fravigelse er sket ud fra en afvejning af risikoen over for udgifterne, der skal væltes over på aftagerne af ydelser fra den indtægtsdækkede virksomhed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Finansministeriet har ikke foretaget beregning af, hvorvidt det er fordelagtigt at være selvforsikret, idet den danske stat har en økonomisk størrelse, som gør, at det ikke kan betale sig at tegne forsikring.

Rigsrevisionen konstaterer, at der gennemføres forsøg med forsikringstegning i de statslige ejendomsselskaber.

IV. Finansministeriets administration

51. Finansministeriet er efter Rigsrevisionens opfattelse forpligtet til at føre et overordnet tilsyn med ordningen og

dennes funktion. Ministeriet har i undersøgelsens forløb meddelt, at det ikke fører tilsyn med ordningen, da det alene er regeludstedende myndighed på området. Ministeriet har i den afsluttende høring meddelt, at man ikke fører et egentligt tilsyn, men foretager en overordnet overvågning af reglernes hensigtsmæssighed samt yder bistand og vejledning i tvivlsspørgsmål. Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet yder bistand og vejledning.

A. Selvforsikringsordningens omfang

a. Institutioner omfattet af ordningen

52. Cirkulæret indeholder ikke en udtømmende opregning af, hvilke institutioner der er omfattet af selvforsikringsordningen, og Finansministeriet har ikke en fortegnelse over institutioner, hvis indtægter og udgifter bestemmes på finansloven, eller hvis driftsunderskud fuldt ud dækkes af statskassen. Det er overladt de øvrige ministerier at tage stilling til, hvilke institutioner der opfylder cirkulærets kriterier.

Institutioner omfattet i medfør af lov

53. Selvejende institutioner er som udgangspunkt ikke omfattet af selvforsikringsordningen, jf. § 2, stk. 1, i cirkulæret. Adskillige selvejende institutioner er i medfør af lov alligevel omfattet af ordningen.

Fx er selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. ifølge de almindelige bemærkninger til lovforslag L170 af 17. januar 1996 fortsat omfattet af statens selvforsikring efter overgang til selveje.

Efter lovforslag L179 af 20. marts 2002 er handelsskoler, tekniske skoler, landbrugsskoler og AMU-centrene ifølge bemærkningerne (fortsat) omfattet af ordningen.

Danmarks Tekniske Universitet er ifølge bemærkningerne til lovforslag L116 af 15. november 2000 om overgang til selveje også efter overgangen omfattet af statens selvforsikringsprincip, jf. dog Akt 331 4/9 2000, hvorefter ejeren forsikrer sine bygninger hos private forsikringselskaber.

Universiteterne modtager ifølge lovforslag L125 af 15. januar 2003 om lov om universiteter tilskud fra staten, herunder tillige et bidrag til dækning af indirekte omkostninger. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at til-

skuddet også dækker universitetets udgifter efter statens selvforsikringsordning. Loven er nu vedtaget, og det forudsættes, at universiteterne tegner forsikring for egne bygninger.

Institutioner undtaget selvforsikringsordningen

54. Enkelte statsinstitutioner, der som udgangspunkt falder inden for cirkulærets bestemmelser, er udtrådt af selvforsikringsordningen ved Finansudvalgets tiltrædelse af aktstykke, ifølge anmærkning på finansloven eller i medfør af lov. Det drejer sig om Slots- og Ejendomsstyrelsen, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Statens Serum Institut, DSB og BornholmsTrafikken. De pågældende institutioner skal derfor tegne forsikring.

Institutionerne er som hovedregel trådt ud af ordningen i forbindelse med, at de permanent eller på forsøgsbasis skal fungere på markedsmæssige vilkår.

55. Det fremgår af anmærkning til finansloven for 2002, at Lodsreguleringsfonden ikke er omfattet af selvforsikringsordningen.

Af forarbejderne til lodsloven af 1979 og bekendtgørelse af lodsloven i 1989, jf. lovbekendtgørelse nr. 529 af 4. august 1989, fremgår, at lodsvæsenet skal være selv bærende og selvfinansierende. Efter flere års overvejelser i Forsvarsministeriet blev det følgelig i 2002 besluttet, at Lodsreguleringsfonden ikke er omfattet af selvforsikringsordningen.

56. Forsvarsministeriets overvejelser fremgår bl.a. af en notits til møde i Lodsrådet i december 1999. Farvandsvæsenet havde således et par år tidligere rejst spørgsmålet om Lodsreguleringsfondens tilknytning til selvforsikringsordningen. Forsvarsministeriet ønskede ikke at svare, før det nye cirkulære om selvforsikringsordningen, som Finansministeriet dengang arbejdede på, blev udsendt.

Det fremgår af notitsen, at Forsvarsministeriet havde til hensigt at konsultere Finansministeriet i spørgsmålet om Lodsreguleringsfondens tilknytning til selvforsikringsordningen. Rigsrevisionen har dog ikke fundet dokumentation, der viser, at Forsvarsministeriet tog kontakt til Finansministeriet.

Forsvarsministeriet fik således først 23 år efter lodslovens vedtagelse afklaret, at Lodsreguleringsfonden ikke var omfattet af selvforsikringsordningen.

Beslutninger taget af Finansministeriet

57. Erhvervsskolerne, der er selvejende institutioner, blev i 1983 af Finansministeriet pålagt at opsigte alle private forsikringer, idet ministeriet fandt, at også disse skoler (handelsskoler og tekniske skoler) er omfattet af selvforsikringsordningen.

Finansministeriet har i høringsfasen oplyst, at Undervisningsministeriet i 1992 anmodede om en udtalelse om, hvorvidt erhvervsskolerne fortsat var omfattet af selvforsikringsordningen. Finansministeriet meddelte, at de selvejende institutioner (erhvervsskolerne) fortsat var omfattet under forudsætning af, at de tildelte tilskud dækker 50 % eller mere af skolernes driftsudgifter.

Finansministeriet har videre oplyst, at ministeriet fandt, at bestemmelsen i Budgetvejledningen om selvejende institutioner ikke var til hinder for at behandle de pågældende institutioner som statsinstitutioner.

58. Finansministeriet meddelte i 1984, at Regensen og Kommunitetsbygningen også efter oprettelsen af "Københavns Universitets Kollegiesamvirke af 1983" ville være omfattet af selvforsikringsordningen. Det var Finansministeriets opfattelse, at Regensen udgør en del af staten.

59. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør overveje, om Regensen kan være omfattet af statens selvforsikringsordning. Erhvervsskolerne er ifølge lov nu omfattet af ordningen.

Særlige afgrænsninger

60. Rigsrevisionen har bedt samtlige ministerier om at fremsende lister over de institutioner mv., der henholdsvis er omfattet og ikke er omfattet af selvforsikringsordningen. Ministerierne skulle i øvrigt begrunde deres afgrænsning.

Af de indkomne lister fremgik, at følgende institutioner *ikke* er omfattet af selvforsikringsordningen:

Table 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 produktionsskoler Private gymnasieskoler og hf-kurser

61. Af ministeriernes begrundelser for afgrænsningen fremgår, at de som hovedregel har lagt cirkulærets § 2, stk. 1, til grund. Herudover tager ministerierne afsæt i Budgetvejledningen samt andre begrundelser.

62. Socialministeriet oplyser, at ministeriet med hensyn til de selvejende institutioner hidtil har fulgt en praksis, hvor efter institutioner, der modtager et driftstilskud fra ministeriet, der har permanent karakter, og som udgør mere end 50 % af institutionens ordinære driftsudgifter, er omfattet af selvforsikringsordningen. Afgrænsningen er valgt, idet den bl.a. følger reglerne i Budgetvejledningen om tilskud til ikke-statslige institutioner for, hvornår institutioner i øvrigt er underlagt en række statslige regler vedrørende vedtægter, løn- og personaleforhold, økonomistyring, regnskab mv.

63. Videnskabsministeriet har ikke oplyst nærmere om afgrænsningen, men i svar til Finansudvalget vedrørende aktstykke 81 af 7. februar 2003 om en brand på Regensen giver ministeriet en detaljeret begrundelse for den foretagne afgrænsning. Ministeriet nævner heri, hvilke selvejende

institutioner der er undtaget, idet de ikke er omfattet af Budgetvejledningen.

64. Videnskabsministeriet har i øvrigt henvist til Budgetvejledningen som begrundelse for, at visse selvejende institutioner skulle være omfattet af selvforsikringsordningen. I forbindelse med Danmarks Pædagogiske Universitets (DPU) overgang til selveje i medfør af lov nr. 483 af 31. maj 2000 om Danmarks Pædagogiske Universitet, fremgår det hverken af lov eller bemærkninger til lovforslaget, at DPU også efter overgangen til selveje skulle være omfattet af selvforsikringsordningen.

Af statsrevisorernes beretning nr. 11/02 om selvejende institutioner fremgår imidlertid, at Videnskabsministeriet har oplyst, at DPU er omfattet af Budgetvejledningen og dermed også af selvforsikringsordningen.

65. Rigsrevisionen har bedt Finansministeriet om at tilkendegive, hvorvidt ministerierne kan anvende Budgetvejledningen til at foretage en afgrænsning af, hvilke institutioner der er omfattet af ordningen.

Finansministeriet svarer, at valget af vilkår, der kan stilles over for tilskudsmodtagere, herunder om den pågældende institution er omfattet af selvforsikringsordningen, afhænger af reglerne for den gældende tilskudsordning og de almindelige forvaltningsretlige regler om fastsættelse af vilkår.

66. Rigsrevisionen må antage, at Finansministeriet er enig i, at ministerierne ikke kan tage udgangspunkt i Budgetvejledningen, når det skal afgøres, om en institution er omfattet af selvforsikringsordningen. Rigsrevisionen finder, at det bør være klart for tilskudsmodtager, hvorvidt den er omfattet af selvforsikringsordningen, hvilket kan fremgå af tilskudslov eller i bekendtgørelse i medfør heraf.

67. Uklarhed om selvforsikringsordningens udstrækning risikerer at medføre en situation, hvor en institution ikke har forsikringsmæssig dækning. Der er ved undersøgelsen ikke fundet konkrete eksempler herpå, om end en sag vedrørende en brand på Regensen i januar 2003 viser, at der kan opstå tvivl om, hvorvidt en institution er dækket.

68. Det var således Videnskabsministeriets opfattelse, at den selvejende institution ikke var omfattet af ordningen. Spørgsmålet om Regensens tilhørsforhold blev afklaret, da Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger blev opmærksom på, at Finansministeriet i et brev fra 1984 til Undervisningsministeriet, hvorunder Regensen på det tidspunkt hørte, havde oplyst, at institutionen efter overgang til selveje kunne forblive omfattet af selvforsikringsordningen.

69. I forbindelse med behandlingen af et aktstykke om finansiering af udgifter på 3 mio. kr. til udbedring af brandskaderne på Regensen stillede Finansudvalget i februar 2003 en række spørgsmål til videnskabsministeren, herunder om der er andre selvejende institutioner for hvilke det er uklart, om de er dækket af statens selvforsikringsordning.

70. Finansudvalgets tiltrædelse af aktstykket skete med en påtegning, hvorefter "Finansudvalget finder det utilfredsstillende, at der har hersket uklarhed om, hvorvidt Regensen var omfattet af statens selvforsikringsordning. Finansudvalget forventer, at ministeren tager skridt til at sikre, at alle institutioner er bekendt med deres forsikringsforhold".

71. Videnskabsministeren oplyste efterfølgende i svar til Finansudvalget, hvilke selvejende institutioner på ministeriets område der er omfattet henholdsvis ikke omfattet af selvforsikringsordningen.

Det er således op til de enkelte ministerier på baggrund af regelsættet at få afklaret forsikringsforholdene.

72. I forbindelse med denne undersøgelse er enkelte ministerier blevet opmærksomme på, at der er behov for at få en afklaring af forsikringsforholdene på ministerområdet.

Rigsrevisionen skal anbefale, at ministerierne skaffer sig overblik over deres forsikringsforhold. Ministerierne kan i den forbindelse indhente en udtalelse fra Finansministeriet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Finansministeriet ikke fører et egentligt tilsyn med ordningen, men yder bistand og vejledning til ministerierne i tvivlstilfælde.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministerierne alene bør tage udgangspunkt i cirkulæret eller bestemmelser i

medfør af lov, når det skal afgøres, om en institution er omfattet af selvforsikringsordningen. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet bør overveje om Regensen kan være omfattet af statens selvforsikringsordning.

Flere ministerier er foranlediget af Rigsrevisionens undersøgelse blevet tilskyndet til at undersøge forsikringsforholdene nærmere.

Rigsrevisionen skal anbefale, at ministerierne skaffer sig overblik over deres forsikringsforhold. Ministerierne kan i den forbindelse indhente en udtalelse fra Finansministeriet.

b. Risici omfattet af ordningen

73. I dette afsnit undersøges om regelgrundlaget entydigt beskriver, hvad der er omfattet af ordningen.

Ifølge cirkulærets ordlyd omfatter statens selvforsikringsordning alle risici, som normalt dækkes ved forsikrings-tegning.

74. Undervisningsministeriet, der fungerer som forsikrings-selskab for ca. 175 selvejende institutioner, har udarbejdet udførlige retningslinjer på området, der bl.a. beskæftiger sig med spørgsmålet om, hvad selvforsikringsordningen omfatter.

75. I det følgende omtales eksempler på udviklingen i normal forsikringstegning og tvivl om samt forskelle i ordningens omfang.

76. Undervisningsministeriet anmoder i 2001 Finansministeriet om at tilkendegive, hvorvidt selvejende institutioner, der er omfattet af selvforsikringsordningen, kan tegne basisforsikring efter stormfaldsloven, samt hvorvidt en dækning svarende til basisforsikringen er omfattet af selvforsikringsordningen. Undervisningsministeriet anfører, at stormfald nu er en risiko, som ca. halvdelen af de private skov-ejere har valgt at forsikre sig imod, og finder på den baggrund, at det er normalt at tegne denne type forsikring.

77. Finansministeriet afviser, at de selvejende institutioner kan tegne basisforsikring efter stormfaldsloven, idet forbuddet mod forsikringstegning i henhold til selvforsikringsordningen også omfatter denne forsikring.

Finansministeriet oplyser videre, at eventuelle tab efter stormfældet træ fremover vil være omfattet af selvforsik-

ringsordningen, hvis det bliver normalt at tegne forsikring mod stormfald blandt private skovejere.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriets beslutning indebærer, at selvejende institutioner, som har skove, ikke på nuværende tidspunkt har forsikringsmæssig dækning mod følgerne af stormfald.

Undervisningsministeriet finder imidlertid, at stormfald på de private selvejende institutioner på nuværende tidspunkt er dækket via selvforsikringsordningen.

78. Undersøgelsen har vist, at Undervisningsministeriet har været i tvivl om, hvilke risici det er normalt at forsikre sig imod – og dermed hvad der er omfattet af selvforsikringsordningen.

79. Ifølge Undervisningsministeriet har Finansministeriet i 1997 tilkendegivet, at selvforsikringsordningen også omfatter produkt- og rådgiveransvar, jf. ændringen i Budgetvejledning 1996, så der ikke skal tegnes forsikring i forbindelse med skolernes almindelige drift.

80. I modsætning hertil fremgår det af Finansministeriets vejledning om prisfastsættelse, der er optaget i Økonomi-Administrativ Vejledning, at statens selvforsikringsordning ikke omfatter produktansvar. Af Undervisningsministeriets publikation om selvejende institutioner fra 1995 fremgår tilsvarende, at statens selvforsikring ikke omfatter professionelt ansvar og produktansvar.

81. Finansministeriet er enig i, at vejledningen på dette punkt er uklar. Ifølge ministeriet kan der ikke være tvivl om, at den gældende regel på dette punkt findes i Budgetvejledningen.

Rigsrevisionen finder, at Økonomi-Administrativ Vejledning bør ændres.

82. Det fremgår af et orienterende aktstykke nr. 249 af 6. maj 1994 om statsligt ansatte, der som led i deres tjenesteplicht varetager bestyrelseshverv i statsligt ejede aktieselskaber, at de i kraft af deres ansættelsesforhold er dækket af selvforsikringsordningen. Staten hæfter derfor for embedsmændenes handlinger i bestyrelsen, såfremt der senere måtte blive gjort et bestyrelsesansvar gældende. Hvis

selskabets bestyrelse tegner en ansvarsforsikring, forudsættes denne at dække først, så staten i givet fald supplerer denne dækning.

83. Ifølge Undervisningsministeriets retningslinjer fra 2002 om administration af selvforsikringsordningen vedrørende statsinstitutioner, institutioner for erhvervsrettet uddannelse, Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område er bestyrelsesansvar ikke omfattet af selvforsikringsordningen.

84. Undersøgelsen viser hermed, at der er forskel på, hvorvidt bestyrelsesansvar er dækket af selvforsikringsordningen, idet bestyrelsesansvar for statens ansatte i statsligt ejede aktieselskaber er omfattet, mens bestyrelsesansvar ikke er omfattet på samtlige institutioner på Undervisningsministeriets område.

85. Det er som nævnt Finansministeriets opfattelse, at alle risici er omfattet af ordningen. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet præciserer dette i forbindelse med udstedelsen af et nyt cirkulære.

c. Undtagelser fra selvforsikringsordningen

86. På en række områder er der trods det generelle forbud givet adgang til at tegne forsikring. Det gælder:

- Systemeksport
- Ministerbiler
- Kurssikringsaftaler
- Ejerskifteforsikringer
- Nukleare skader
- Visse aktiviteter i udlandet.

Herudover er der givet adgang til at tegne forsikring ved tjenesterejser og brug af tjenestebiler i udlandet i henhold til særlige cirkulærer.

87. Finansministeriet besluttede i slutningen af 1999, at alle ministerbiler pr. 1. januar 2000 skulle være ansvars- og kaskoforsikrede. Finansministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at beslutningen var begrundet i, at forsi-

kringstegning ville give en række fordele. Hovedhensynet var, at sagsbehandlingen af skader fremtidig ville ske i et forsikringsselskab, hvorfor ministerierne bl.a. 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.

For så vidt angår begrundelsen om kørsel i udlandet skal Rigsrevisionen bemærke, at det af Undervisningsministeriets vejledning fra 1994 og Arbejdsmarkedsstyrelsens vejledning fra 1997 fremgår, at EU-landene og en række andre europæiske lande anerkender den danske automobilansvarsforsikring, herunder at statens tjenestebiler er indeholdt i selvforsikringsordningen. Ifølge vejledningerne skal der derfor ikke tegnes særskilt ansvarsforsikring ved kørsel i disse lande.

88. I cirkulære nr. 9304 af 16. juni 2003 om statens tjenestebiler i § 3, stk. 3, er det anført, at der ved kørsel i udlandet kan tegnes ansvarsforsikringer. Det er dog ikke noget krav og virker overflødigt i de tilfælde, hvor kørsel i udlandet sker i EU-landene og de øvrige lande, der anerkender selvforsikringsordningen som en del af den danske automobilansvarsforsikring.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have været opmærksom på, at det ikke er nødvendigt at forsikre ministerbiler ved kørsel i EU-lande mv. Finansministeriet har til Rigsrevisionen oplyst, at ministeriet er opmærksom herpå. Tilladelsen til forsikringstegning er imidlertid – ligesom adgangen til at tegne tjenesterejseforsikringer – begrundet i personalepolitiske hensyn mv.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at cirkulæret kan og har givet anledning til tvivl og enkelte misforståelser om, hvad der er omfattet af selvforsikringsordningen.

Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet sikrer, at regelgrundlaget klart beskriver, hvad der er omfattet af selvforsikringsordningen.

B. Tillægsbevillinger mv.

a. Ansøgninger om tillægsbevillinger

89. Reglerne vedrørende tillægsbevillinger i forbindelse med selvforsikringsordningen er omtalt under introduktionen i afsnit III.A. Regelgrundlaget.

I dette afsnit undersøges, hvorledes ansøgninger om tillægsbevillinger bliver behandlet i Finansministeriet, herunder hvordan tillægsbevillinger finansieres, og i hvilken udstrækning der sker træk på de generelle reserver.

90. Finansministeriet håndterer som tidligere nævnt selvforsikringsager, der kan medføre overvejelser om tillægsbevillinger, sammen med øvrige tillægsbevillingssager, og sagerne er dermed en integreret del af regeringens udgiftspolitik.

Finansministeriet har meddelt, at der ikke afsættes særskilte midler på de generelle reserver til dækning af eventuelle skader. Det er et internt regeringsanliggende, om der inden for gældende regler skal ske forelæggelse af bevillingsansøgninger – herunder tillægsbevillinger i forbindelse med skader – for bevillingsmyndighederne. Ifølge Finansministeriet skal ansøgninger om tillægsbevillinger ikke nødvendigvis behandles ens.

91. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministerierne i undersøgelsesperioden har modtaget tillægsbevillinger eller fået afslag på ansøgninger om tillægsbevillinger som følge af skader.

Undersøgelsen viser, at Trafikministeriet og Forsvarsministeriet har fået tillægsbevillinger i perioden, mens Justitsministeriet og Undervisningsministeriet har fået afslag på ansøgninger.

Herudover har det daværende By- og Boligministerium ved Akt 254 24/5 2000 fået en tillægsbevilling.

92. I **tabel 2** er vist en oversigt over de dispositioner, der i undersøgelsesperioden er optaget på tillægsbevillingslovene under kategori 8. Direkte efterbevilling mv. under henvisning til selvforsikringsordningen.

Tabel 2. Beløb på tillægsbevillingslovene under kategori 8, 1998-2002

År	Ministerium	Styrelse	Mio. kr.
1998	Trafikministeriet	DSB	1,3
1999	Trafikministeriet	BornholmsTrafikken	÷3,3 ¹⁾
		Jernbanetrafik (DSB)	1,0
2000	Forsvarsministeriet	Forsvarskommandoen	13,5
		Hjemmeværnet	1,8
		Forsvarets Bygningstjeneste	2,9
		Farvandsvæsenet	0,8
	Trafikministeriet	Statshavnsadministrationen, Frederikshavn	3,1
		Statshavnsadministrationen, Esbjerg	5,4
		Esbjerg Trafikhavn	4,5
		Banestyrelsen	10,3
2001	Trafikministeriet	Kystinspektoratet	0,4
		Banestyrelsen	2,8
2002	Trafikministeriet	BornholmsTrafikken	0,4
		Banestyrelsen	2,3

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.

93. Tabellen viser, at alene Trafikministeriet og Forsvarsministeriet har fået efterbevillinger i undersøgelsesperioden. Det bemærkes, at efterbevillingerne vedrørte styrelser eller ministerier, der efter anmærkning på finansloven har en selvrisiko samt Statshavnsadministrationen, Frederikshavn, Statshavnsadministrationen, Esbjerg, Esbjerg Trafikhavn og Kystinspektoratet.

94. For så vidt angår Statshavnsadministrationen, Frederikshavn, Statshavnsadministrationen, Esbjerg, Esbjerg Trafikhavn og Kystinspektoratet gælder, at havnene på det tidspunkt stod foran at blive overdraget til de respektive kommuner og amter. Af Trafikministeriets brev til Finansministeriet af 15. december 1999 fremgår, at havnenes omkostninger som følge af stormen i 1999 blev forudsat fratrukket provenuet i forbindelse med afhændelse af statshavnene.

Finansministeriet valgte tilsyneladende i stedet at optage udgifterne på forslag til tillægsbevillingslov.

95. Ud over de nævnte efterbevillinger har Slots- og Ejendomsstyrelsen under det daværende By- og Boligministerium fået 15,8 mio. kr. i tillægsbevilling i medfør af sta-

tens selvforsikringsprincip, jf. Akt 254 24/5 2000 og tillægsbevillingsloven for 2000 kategori 2. Aktstykker.

Aktstykket omhandlede primært skader som følge af stormen i december 1999 på en række slotte samt haver bl.a. Amalienborg, Koldinghus Slot og Staldgård, Bernstorff, Christiansborg Slot, Kronborg Slot, Rosenborg og Frederiksborg Slot. Tillægsbevillingen blev reduceret med et vedligeholdelsesfradrag på 2,3 mio. kr.

96. Finansministeriet har anført, at tillægsbevillingen til Slots- og Ejendomsstyrelsen adskiller sig fra de øvrige sager ved, at anmodningen har været forelagt Finansudvalget.

97. Justitsministeriet anmodede i juni 2000 Finansministeriet om tilslutning til, at udgifter på i alt 12,1 mio. kr. til udbedring af skader efter stormen i december 1999 blev optaget direkte på tillægsbevillingsloven for 2000. Anmodningen skete med henvisning til Budgetvejledning 1996, hvorefter udgifter ud over de givne bevillinger alene kan optages på tillægsbevillingslovsforslaget, såfremt der inden for det samlede ministerområde er tale om skader i et finansår af helt ekstraordinært omfang.

Finansministeriet meddelte Justitsministeriet, at ministeriet ikke på det foreliggende grundlag fandt, at de pågældende udgifter var af en sådan karakter, at der på det samlede ministerområde var tale om skader af helt ekstraordinært omfang. Finansministeriet kunne derfor ikke tilslutte sig, at udgiften blev optaget på forslag til tillægsbevillingslov.

98. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med en brand på Erhvervsuddannelsescenter Vest (EUC Vest) i maj 2002 udarbejdede udkast til aktstykke, hvori man anmodede om at kunne finansiere udgifterne som følge af branden på 56,3 mio. kr. via finanslovens generelle reserver.

Finansministeriet svarede, at det ikke var en mulig løsning at finansiere udgifterne til udbedring af brandskaderne af den generelle reserve, idet reserven var disponeret til andre formål.

99. Som nævnt uddyber Økonomi-Administrativ Vejledning de grundlæggende principper fra Budgetvejledningen.

Det præciseres således, at ministerierne må indrette deres budgetter, så de dækker det skadesniveau, der erfaringsmæssigt må påregnes inden for det pågældende område i løbet af finansåret. Ministerierne kan optage udgifter afholdt i medfør af statens selvforsikringsprincip på tillægsbevillingsforslaget som direkte efterbevilling, hvis der er tale om skader af helt ekstraordinært omfang. Om skaden er stor, skal ses i forhold til ministeriets samlede budget.

100. Rigsrevisionen har belyst systematikken i Finansministeriets tilslutning til de forelagte bevillingsansøgninger. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, hvor stor en andel de nævnte udgifter til udbedring af skader udgjorde i forhold til driftsbudgettet (nettallet) i hvert enkelt ministerium.

Tabel 3. Skadesomfang

	By- og Boligministeriet	Justitsministeriet	Undervisningsministeriet
	----- Mio. kr. -----		
Driftsbudget (nettallet)	11.816,1	8.624,1	29.246,2
Udgift.....	15,8	12,1	56,3
Skadesomfang i %.....	1,3	1,4	1,9

101. Skadespromillen er defineret som forholdet mellem udgifter til udbedring af skaden og driftsbudgettet.

Tabellen viser, at skadespromillen for Justitsministeriet og Undervisningsministeriet, hvor Finansministeriet ikke kunne tilslutte sig bevillingsansøgningen, var større end skadespromillen for det daværende By- og Boligministerium, hvor ministeriet gav tilslutning.

I henhold til Økonomi-Administrativ Vejledning skal skadens størrelse ses i forhold til ministeriets samlede budget. Rigsrevisionen konstaterer, at opnåelse af eventuel merbevilling til dækning af større uforudsigelige udgifter afgøres fra sag til sag. Rigsrevisionen finder derfor, at Finansministeriets administration medvirker til at lette overholdelsen af totalrammerne men stiller øgede krav til ministerierne med henblik på at kunne omdisponere inden for bevillingerne.

102. Finansministeriet har bemærket, at ministeriet i ingen af de 3 tilfælde gav tilslutning til direkte optagelse på tillægsbevillingsloven. Ministeriet gav derimod det davæ-

rende By- og Boligministerium tilslutning til, at kunne søge forudgående tilslutning fra Finansudvalget ved et aktstykke. I alle 3 tilfælde fandt Finansministeriet således, at reglerne i Budgetvejledningen om finansiering af skader af helt ekstraordinært omfang via finanslovens generelle reserver ikke skulle anvendes.

103. De grundlæggende principper fra Budgetvejledningen bliver som nævnt uddybet i Økonomi-Administrativ Vejledning. Heraf fremgår, at ministerierne kan optage udgifter afholdt i medfør af statens selvforsikringsprincip på tillægsbevillingsforslaget som direkte efterbevilling, hvis der er tale om skader af helt ekstraordinært omfang. Om skaden er stor, skal ses i forhold til ministeriets samlede budget.

Undersøgelsen har vist, at opnåelse af eventuel merbevilling til dækning af større uforudsigelige udgifter afgøres fra sag til sag.

Rigsrevisionen finder, at det bør fremgå tydeligt af Budgetvejledningen og Økonomi-Administrativ Vejledning, at opnåelse af merbevilling til dækning af merudgifter ved skader af helt ekstraordinært omfang afgøres fra sag til sag.

b. Selvrисici fastsat i anmærkning på finanslov

104. En række ministerier har i henhold til anmærkninger på finansloven en selvrисiko.

Enkelte ministerier har endvidere fastsat selvrисici inden for ministerområdet.

105. I dette afsnit undersøges, hvorledes selvrисici fastsættes og virker. Finansministeriet oplyser, at selvrисici vedrører konkrete beløbsgrænser for optagelse af udgifter til skader på tillægsbevillingsloven. På enkelte områder er det på finansloven fastsat, at merudgifter i forbindelse med skader over et nærmere angivet niveau kan afholdes mod optagelse på tillægsbevillingsloven. Det indebærer ifølge Finansministeriet, at der i disse tilfælde ikke skal gennemføres en vurdering af, hvorvidt der er tale om et ekstraordinært skadeniveau.

106. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke ministerier, styrelser mv. der i undersøgelsesperioden har haft selvrисici i

henhold til anmærkninger på finansloven, jf. **tabel 4**. Beløbene har været uændret i perioden.

Tabel 4. Selvrisci efter anmærkning til finanslove, 1998-2002

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

107. Det skal bemærkes, at selvrisciene for Forsvarsministeriet og Trafikministeriet er pr. forsikringshændelse, mens selvriskoen for Statens Serum Institut, der var gældende indtil udgangen af 2000, gælder de akkumulerede udgifter til dækning af skader på årsbasis.

108. Forsvarsministeriet har oplyst, at selvriskoen på ministerområdet blev indført på baggrund af et havari i Amsterdam havn i 1991, hvor 2 af Forsvarets skibe var involveret. Selvriskoen på 10 mio. kr. blev indstillet af Finansministeriet på et skønsmæssigt grundlag, og efterfølgende fastsat i finansloven.

109. Trafikministeriet har meddelt, at det ikke er muligt at få oplyst, hvorledes Banestyrelsen har fastsat deres beløb på 3,5 mio. kr., men at der formentlig er tale om et skøn.

110. Finansministeriet har oplyst, at for visse områder med hyppig skadesforekomst er der på finansloven fastsat særlige selvrisci, så skader over dette niveau kan optages på tillægsbevillingsloven. Finansministeriet har ikke fundet det hensigtsmæssigt at fastsætte de pågældende styrelseres budgetter, så alle tænkelige skader kan dækkes. Konstruktionen er ifølge ministeriet udtryk for et kompromis mellem forskellige interesser.

111. Rigsrevisionen konstaterer, at selvrisci ikke er baseret på en viden om risikoen ved den bagved liggende aktivitet. Finansministeriet oplyser, at fastsættelsen af grænser for forelæggelser for bevillingsmyndighederne er et udgiftspolitisk spørgsmål, og at grænserne er en del af forudsætningerne for den enkelte bevilling.

112. Det fremgår af anmærkning til finansloven, at Trafikministeriet (Banestyrelsen) på forslag til tillægsbevillingslov umiddelbart kan optage udgifter, som styrelsen har afholdt i medfør af statens selvforsikring. For de enkelte forsikringshændelser er der knyttet en selvrisiko på 3,5 mio. kr.

Tilsvarende fremgår det af anmærkningerne vedrørende Forsvarsministeriet og Trafikministeriet (BornholmsTrafikken), at udgifter ved skader dækkes via selvforsikringsordningen, når udgiften pr. hændelse overstiger selvrisikoen.

113. Anmærkningen udgør en særlig hjemmel for de pågældende ministerier til at få skader dækket direkte på tillægsbevillingsloven. Forsvarsministeriet og de pågældende styrelser har dermed en form for garanti for at få dækket udgifter i modsætning til andre ministerier og styrelser mv., der ingen garanti har for, at Finansministeriet tilslutter sig, at anmodninger om efterbevillinger bliver optaget på forslag til tillægsbevillingslov.

114. Efter Finansministeriets opfattelse er der ikke tale om en garanti. Selvrisikoen angiver en beløbsgrænse for, hvad regeringen kan afholde af udgifter mod optagelse på tillægsbevillingsloven. Der er intet til hinder for, at regeringen beslutter sig for ikke at udnytte denne bemyndigelse. Det beror på regeringens udgiftspolitik.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke vil blive administreret i overensstemmelse med anmærkningerne, hvis det beror på en vurdering, hvorvidt udgifter til skader kan optages på tillægsbevillingslov.

115. Rigsrevisionen konstaterer videre, at Finansministeriet over tiden har ændret indholdet af den selvrisiko på Forsvarsministeriets område, der er fastsat i finansloven.

Ved genopførelsen af Centerbygningen på Skive Kaserne, der brændte i 1995, skulle Forsvarsministeriet anvende i alt 86,5 mio. kr. Udgifterne blev afholdt i henhold til statens selvforsikringsordning, og blev finansieret over finanslovens generelle reserver, idet 9,6 mio. kr. dog kunne afholdes af ministeriets ordinære bygge- og anlægsramme for finansåret 1997. Selvrisikoen fungerede altså sådan, at efterbevilling kunne opnås, såfremt udgifterne over-

steg beløbet på 10 mio. kr., og beløbet blev ikke fratrukket i efterbevillingen.

Den seneste udvikling fremgår af en ansøgning om en efterbevilling i 2000 til dækning af udgiften på 32,4 mio. kr. til udbedring af skader efter stormen i 1999. Her blev efterbevillingen af Finansministeriet reduceret med selvriskoen på 10 mio. kr.

I dette tilfælde blev efterbevillingen desuden nedsat af Finansministeriet med et vedligeholdelsesfradrag på 3,4 mio. kr.

Rigsrevisionen bemærker, at bevillingsbestemmelsen vedrørende selvriskoen har været enslydende i finansloven siden 1996. Forsvarsministeriet har givet udtryk for, at det beror på en forhandling, når der søges om Finansministeriets tilslutning til at opnå tillægsbevillinger.

Rigsrevisionen konstaterer, at der ved efterbevillingen i 2000 ikke er administreret i overensstemmelse med anmærkning på finansloven.

116. Undersøgelsen har vist, at selvrisiko medfører, at udgifter i forbindelse med skader over et nærmere angivet niveau kan afholdes mod optagelse på tillægsbevillingsloven. Selvriskoen er en del forudsætningerne for den enkelte bevilling og ikke baseret på en risikoanalyse.

c. Særlige bevillingsforhold

117. Undervisningsministeriet har oplyst, at visse selvejende institutioner i medfør af lov er omfattet af selvforsikringsordningen, og at Finansministeriet har pålagt en række institutioner under Undervisningsministeriet at opsiges forsikringer tegnet i private selskaber for herefter at være omfattet af statens selvforsikringsordning. De pågældende institutioner er dermed pålagt et forbud mod at tegne forsikring. Det er ministeriets opfattelse, at institutionerne dermed har krav på fuld skadesdækning.

118. Rigsrevisionen finder på denne baggrund, at de selvejende institutioner får en særbehandling, idet de har garanti for at få merudgifter som følge af skader dækket.

Finansministeriet og Undervisningsministeriet finder imidlertid, at der ikke kan drages sammenligning mellem statsinstitutioner og ikke-statslige tilskudsmodtagere.

119. Undervisningsministeriet er af den opfattelse, at overførselsadgangen mellem hovedkonti, jf. Budgetvejledningen, har en begrænsning, idet man ikke kan overføre fra lovbundne konti og aktivitetsstyrede konti.

Finansministeriet har oplyst, at bestemmelsen ikke efter sit indhold begrænser overførselsadgangen til hovedkonti, der er henført til bestemte bevillingstyper. Finansministeriet er dog enig med Undervisningsministeriet i, at der ikke bør være adgang til at overføre midler fra lovbundne konti som følge af disse bevillingers karakter.

Rigsrevisionen anbefaler Finansministeriet snarest at foretage en ajourføring af Budgetvejledningen i overensstemmelse hermed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Budgetvejledningen og Økonomi-Administrativ Vejledning ikke giver et tilstrækkeligt grundlag for ministeriernes bevillingsadministration. Opnåelse af eventuel merbevilling til dækning af større uforudsigelige udgifter afgøres fra sag til sag.

Rigsrevisionen finder, at regler og praksis for dækning af merudgifter ved skader af helt ekstraordinært omfang bør fremgå tydeligt af Budgetvejledningen og Økonomi-Administrativ Vejledning.

Undersøgelsen har tillige vist, at statsinstitutioner, der har opført en beløbsgrænse vedrørende selvforsikringsordningen i anmærkning på finansloven, har garanti for at få ekstraordinære udgifter til udbedring af skader dækket.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke vil blive administreret i overensstemmelse med anmærkningerne, hvis det beror på en vurdering, hvorvidt udgifter til skader kan optages på tillægsbevillingslov.

Undersøgelsen har dog vist, at Finansministeriet ved en efterbevilling til Forsvarsministeriet i 2000 ikke har administreret i henhold til anmærkning i finansloven.

Finansministeriet har erklæret sig enig med Undervisningsministeriet i, at den udvidede overførselsadgang mellem hovedkonti ikke omfatter lovbundne konti. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet snarest ajourfører Budgetvejledningen i overensstemmelse hermed.

C. Orientering af Finansudvalget

120. Budgetvejledningen præciserer som tidligere nævnt, at ministerierne i visse tilfælde kun kan disponere med særskilt forudgående tilslutning fra Finansudvalget. Denne be-

stemmelse gælder, når der er tale om totalskade eller skader så omfattende, at der kan opstå spørgsmål om væsentlige ændringer af bygninger og anlæg eller driften heraf.

Rigsrevisionen har gennemgået 2 sager om brande på henholdsvis Teknisk Skole og Teknisk Gymnasium Thy-Mors (Nordvestjysk Uddannelsescenter, Thisted) og Erhvervsuddannelsescenter Vest (EUC Vest, Esbjerg). Begge skoler er selvejende institutioner under Undervisningsministeriets område.

121. Ved en brand i april 1995 bliver en af Nordvestjysk Uddannelsescenters bygninger svært beskadiget. Skaden udgjorde 9,2 % af det samlede bygningsareal på matriklen.

Da skaden er så omfattende og af så ekstraordinært omfang, at den betegnes som en totalskade, søger Undervisningsministeriet om Finansudvalgets tilslutning til, at ministeriet må disponere over 27,8 mio. kr. til retablering af bygningen, udstyr mv. Udgiften afholdes inden for Undervisningsministeriets ramme og Finansudvalget tiltræder anmodningen, jf. Akt 336 31/5 1995.

122. Ved en brand på EUC Vest i april 2002 opstår der omfattende skader på en bygning. Skaden udgjorde ca. 10 % af det samlede bygningsareal på matriklen.

Efter Undervisningsministeriets opfattelse kan skaden på 56,3 mio. kr. ikke betegnes som en totalskade. Hertil kræves ifølge ministeriet, at 50 % eller mere af bygningsmassen på matriklen skal være beskadiget. For så vidt angår finansieringen af genopbygningen, har Finansministeriet foreslået, at Undervisningsministeriet afholder udgifterne inden for rammen.

Sagen blev ikke forelagt Finansudvalget.

123. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan de 2 sager umiddelbart sammenlignes. I begge tilfælde sker der betydelige skader på én bygning, og i begge tilfælde udgør denne bygning ca. 10 % af det samlede bygningsareal på matriklen. Forsikringsoplysningen har oplyst, at der ved totalskade forstås tilfælde, hvor den enkelte bygning på matriklen er beskadiget med mere end 50 %. Den foreliggende beslutning, om at sagen ikke skulle forelægges Finansudvalget, beror på et fejlagtigt grundlag.

Bestemmelsen i Budgetvejledningen skal efter Rigsrevisionens opfattelse sikre, at bevillingsmyndigheden får lejlighed til at tage stilling til, om bevillingen bør anvendes til genopførelse, eller bør anvendes til det primære formål i henhold til anmærkning i finansloven. Sagen om branden på EUC Vest burde efter Rigsrevisionens opfattelse have været forelagt Finansudvalget, idet der var tale om totalskade på en bygning.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Finansministeriet bør sikre, at bestemmelsen i Budgetvejledningen om forelæggelse for Finansudvalget efterleves, så Folketinget er bekendt med væsentlige omdisponeringer af bevillingerne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Budgetvejledningen præciserer, at ministerierne – når der er tale om totalskade eller andre omfattende skader – kun kan disponere med særskilt forudgående tilslutning fra Finansudvalget. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde sagen om branden i 2002 på EUC Vest, hvor der skete skader for 56,3 mio. kr., have været forelagt Finansudvalget, idet der var tale om totalskade på en bygning.

V. De øvrige ministeriers administration

A. Forsikringstegning

a. Undtagelser fra selvforsikringsordningen

Indtægtsdækket virksomhed

124. Efter Budgetvejledningen kan institutioner, som driver indtægtsdækket virksomhed, tegne forsikring for professionelt ansvar og produktansvar. Denne mulighed er tilvejebragt, fordi indtægtsdækket virksomhed ikke må være konkurrenceforvridende. Prisen på den enkelte vare og ydelse skal fastsættes, så de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes. Heri skal også indgå udgifter til forsikring.

125. Af finansloven for 2002 fremgår, at i alt 94 institutioner mv. har indtægtsdækket virksomhed. Undersøgelsen har vist, at alene 7 af disse har tegnet forsikring for professionelt ansvar og produktansvar.

Rigsrevisionen finder, at alle institutioner med indtægtsdækket virksomhed bør overveje, om de skal tegne forsikring for professionelt ansvar og produktansvar.

126. Finansministeriet har i brev til Udenrigsministeriet af 27. marts 2000 i øvrigt oplyst, at også statsvirksomheder har adgang til at tegne forsikring for professionelt ansvar og produktansvar.

Det fremgår af Budgetvejledningen, at hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed kan gives, når institutionen adskiller produktionen af varer og tjenesteydelser, der udføres med indtægtsdækning, fra institutionens øvrige opgaver, og budgetterer udgifter og indtægter på en særskilt underkonto. Rigsrevisionen finder, at der bør skabes klarhed for institutioner, der driver forretningsmæssig virksomhed efter principperne om indtægtsdækket virksomhed uanset bevillingstype.

Bestyrelsesansvarsforsikring

127. Ifølge Undervisningsministeriets retningslinjer fra 2002 er der på Undervisningsministeriets område forbud mod at tegne bestyrelsesansvarsforsikring. Retningslinjerne vedrører administrationen af selvforsikringsordningen på ca. 175 selvejende institutioner.

128. I visse tilfælde er der ved lov givet adgang for andre selvejende institutioner til at tegne bestyrelsesansvarsforsikring.

Det gælder fx Danmarks Tekniske Universitet, hvor bestyrelsen ifølge lov nr. 1265 af 20. december 2000 om universitetets overgang til selveje er bemyndiget til at tegne bestyrelsesansvarsforsikring.

Universitetsloven, jf. lov nr. 403 af 28. maj 2003, åbner tilsvarende mulighed for, at universiteterne efter overgang til selveje kan tegne bestyrelsesansvarsforsikring.

129. Undersøgelsen har hermed vist, at der for de selvejende institutioner er forskellig praksis vedrørende bestyrelsesansvarsforsikring, idet de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område ikke må tegne en sådan forsikring, mens bestyrelserne for Danmarks Tekniske Universitet og universiteterne i medfør af lov kan tegne bestyrelsesansvarsforsikring.

b. Forsikringstegning uden godkendelse

130. Af cirkulæret fremgår, at forsikringstegning for risici omfattet af selvforsikringsordningen kun kan ske med Finansministeriets godkendelse.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har godkendt forsikringstegning i perioden 1998-2002.

131. Finansministeriet anfører, at forbuddet mod forsikringstegning er generelt, og ikke er begrænset til risici af en art, der normalt ikke tegnes forsikring imod.

132. Det fremgår af en vejledning fra Arbejdsmarkedsstyrelsen fra 1997, at AMU-centrene har adgang til tegning af forsikring vedrørende lånte eller lejede malerier og kunstværker, idet eventuelle skader ikke var omfattet af selvforsikringsordningen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har hermed meddelt AMU-centrene adgang til at tegne forsikring for visse risici, der ikke er omfattet af selvforsikringsordningen.

Det bemærkes, at AMU-centrene i dag er omfattet af Undervisningsministeriets retningslinjer.

133. Tilsvarende fremgår det af Undervisningsministeriets vejledning fra 1995 til de selvejende institutioner under ministeriets område, at institutionerne uden Finansministeriets samtykke kan tegne forsikring for visse risici, der ikke er omfattet af selvforsikringsordningen.

Undervisningsministeriet meddeler hermed de selvejende institutioner adgang til forsikringstegning mod de pågældende risici.

134. Undersøgelsen har vist, at visse ministerier har forstået cirkulæret således, at de uden Finansministeriets samtykke kunne tegne forsikring for risici, der ikke er omfattet af selvforsikringsordningen.

135. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at en række ministerier har tegnet forsikring uden Finansministeriets godkendelse.

136. Økonomi- og Erhvervsministeriet oplyser, at Elektricetsrådet har tegnet ansvarsforsikring for 3 tjenestebiler. Ifølge Elektricetsrådet er det mere økonomisk fordelag-

tigt at afholde udgift til forsikring end at købe en ny bil i tilfælde af skade.

137. Socialministeriet oplyser, at Kofoeds Skole har tegnet en række forsikringer i perioden 1998-2002 for sine ejendomme, biler og inventar, og alene i 2003 har afholdt udgifter for ca. 360.000 kr. til forsikringspræmier.

138. Miljøministeriet oplyser, at der er tegnet forsikring som en del af en kontrakt ved leje af udstyr til udstillingsarrangementer og større møder. Ministeriet har tilføjet, at der er tale om et enkeltstående tilfælde.

Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser, Forskningscentret for Skov & Landskab og Danmarks Miljøundersøgelser har tegnet forsikring for professionelt ansvar og produktansvar på trods af, at de ikke har indtægtsdækket virksomhed.

Danmarks Miljøundersøgelser har tillige tegnet forsikring vedrørende erhvervsforsikring for dykkere i forbindelse med projektarbejde i udlandet.

139. Miljøministeriet har anført, at de 3 statsinstitutioners kommercielle aktiviteter kan sidestilles med indtægtsdækket virksomhed. Set i lyset af dette og den manglende klarhed om, hvorvidt professionelt ansvar og produktansvar er omfattet af selvforsikringsordningen, finder Miljøministeriet, at institutionernes forsikringstegning ikke er i strid med reglerne på området.

For så vidt angår forsikring vedrørende erhvervsforsikring for dykkere i forbindelse med projektarbejde i udlandet, bemærker Miljøministeriet, at der i henhold til Finansministeriets cirkulære om tjenesterejseforsikring er tale om en undtagelse analogt med ekspeditioner til Grønland, hvorefter der kan tegnes forsikring.

140. I Fødevarerministeriet har Fødevaredirektoratet og Danmarks JordbrugsForskning tegnet produktansvarsforsikring på trods af, at de ikke har indtægtsdækket virksomhed.

Fødevarerministeriet har oplyst, at både Fødevaredirektoratet og Danmarks JordbrugsForskning har bevillingstypen statsvirksomhed og som følge heraf ikke har en særlig underkonto for den indtægtsdækkede virksomhed, som

drives. Efter ministeriets opfattelse er statsvirksomhedernes forretningsmæssige aktiviteter ikke omfattet af det forbud mod at tegne forsikring, der følger af selvforsikringsordningen.

141. Rigsrevisionen kan konstatere, at de ovennævnte institutioner i Fødevarerministeriet indgår som led i ministeriets myndighedsudøvelse og således ikke udelukkende har et forretningsmæssigt præg.

Rigsrevisionen kan imidlertid tilslutte sig Fødevarerministeriets opfattelse, hvorefter spørgsmålet om forsikrings-tegning grundlæggende må handle om, hvorvidt institutionen – uanset bevillingstype – driver forretningsmæssig virksomhed efter principperne om indtægtsdækket virksomhed.

142. Inden for Trafikministeriet har Kystdirektoratet tegnet forsikringer ved anlægsarbejder.

Trafikministeriet har i høringsfasen oplyst, at der fra ministeriets side er taget initiativ til en nærmere drøftelse af, hvorledes forsikringsforhold skal håndteres i forbindelse med udbud af store risikofyldte arbejder. I disse tilfælde vil det efter ministeriets opfattelse være naturligt at overveje, om entreprenøren bør tegne en all-risk entrepriseforsikring.

143. I forbindelse med BornholmsTrafikkens overgang til statsligt aktieselskab har selskabet tegnet forsikring for kasko mv. pr. 1. januar 2003. Trafikministeriet har oplyst, at selskabet på dette tidspunkt endnu var omfattet af selvforsikringsordningen.

Trafikministeriet har i høringsfasen oplyst, at BornholmsTrafikken siden 1998 har forsikret chartret tonnage, hvilket har været oplyst over for Finansudvalget.

144. Rigsrevisionen konstaterer, at der på Økonomi- og Erhvervsministeriet, Socialministeriet, Miljøministeriet, Fødevarerministeriet og Trafikministeriets områder i strid med cirkulæret er tegnet forsikringer uden godkendelse fra Finansministeriet, og at ministerierne dermed har afholdt udgifter til forsikringspræmier uden hjemmel.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at kun et fåtal af institutioner med indtægtsdækket virksomhed har tegnet forsikring for professionelt ansvar og produktansvar. Rigsrevisionen skal anbefale, at alle institutioner med indtægtsdækket virksomhed overvejer forsikringstegning.

Undersøgelsen har tillige vist, at der for de selvejende institutioner er forskellig praksis vedrørende bestyrelsesansvarsforsikring, idet de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område ikke må tegne en sådan forsikring, mens visse universiteter i medfør af lov kan tegne bestyrelsesansvarsforsikring.

Undersøgelsen har også vist, at visse ministerier har forstået cirkulæret således, at de uden Finansministeriets samtykke kunne tegne forsikring for risici, der ikke er omfattet af selvforsikringsordningen. Fx havde AMU-centrene adgang til at tegne forsikring for lånte eller lejede malerier og kunstværker, idet eventuelle skader ikke var omfattet af selvforsikringsordningen. Rigsrevisionen anbefaler, at Finansministeriet præciserer cirkulæret.

Undersøgelsen har endvidere vist, at forbuddet mod at tegne forsikring er overtrådt i en række ministerier. Konsekvensen er, at der er afholdt udgifter uden hjemmel. Rigsrevisionen finder, at der bør skabes klarhed for institutioner, der driver forretningsmæssig virksomhed efter principperne om indtægtsdækket virksomhed uanset bevillingstype.

B. Registrering af skader samt udgifter til udbedring og erstatning

145. Rigsrevisionen finder, at registrering af skader er væsentligt for den interne økonomistyring og budgetlægning, herunder for at kunne leve op til bestemmelsen i Økonomi-Administrativ Vejledning om, at ministerierne skal indrette deres budgetter, så de dækker det skadesniveau, der er sædvanligt og erfaringsmæssigt må påregnes.

Finansministeriet har oplyst, at der ikke findes krav om at registrere skader, og at det ikke er klart, at udgifterne til administration af en sådan registrering kan betale sig. Endelig påpeger ministeriet, at det vil være vanskeligt at foretage en sådan registrering, da det ikke er åbenbart, hvad der er en forsikrings-skade.

146. Det fremgår af en rapport fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper, at udvalget anbefaler at indføre et system med oprettelse af fælles hensættelser inden for hvert ministerområde. Formålet er

at tydeliggøre omkostninger til dækning af skader i finanslov og statsregnskab, herunder at skabe større gennemskuelighed og kunne sammenligne på tværs af institutioner og ministerområder.

Det fremgår imidlertid også af rapporten, at det ikke vil være afgørende for en succesfuld implementering af reformen, at nye budget- og regnskabsprincipper vedrørende selvforsikringsordningen gennemføres i første stadium af reformen.

147. Der er ikke en særskilt konto i statens kontoplan til registrering af skader. Konto 19.90. Øvrige driftsudgifter kan anvendes, men indeholder tillige andre udgiftstyper. Det er derfor ikke muligt at få overblik over de udgifter, som staten har i forbindelse med udbedring af skader. Dette kan opnås ved, at der under de relevante standardkonti sker en registrering efter formål, fx udgifter vedrørende statens selvforsikringsordning.

148. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministerierne generelt ikke registrerer skader særskilt, herunder opgør skader og udgifter.

Ministerierne har dermed ikke kendskab til omfanget af skader inden for deres virksomhed. Det er således ikke altid muligt at forklare bevillingsanvendelsen, idet omfattende skader kan føre til ændringer i aktivitetsniveauet.

149. Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Kirkeministeriet, Miljøministeriet (Danmarks Miljøundersøgelser) og Trafikministeriet (Vejdirektoratet) har oplyst, at de registrerer skader i journalsager, men at der ikke sker en central registrering.

Forsvarsministeriet har oplyst, at der i henhold til gældende bestemmelser foretages indrapportering til berørte myndigheder og nedsatte havarikommissioner, idet færdselsuheld og havarier dog registreres centralt.

150. Andre ministerier og styrelser er fra 2002 begyndt at registrere skader i større omfang end tidligere.

Økonomi- og Erhvervsministeriet oplyser, at Erhvervs- og Boligstyrelsen og Finanstilsynet fra 2002 registrerer udgifter efter skader.

Skatteministeriet oplyser, at ministeriet foretager registreringer af udgifter til erstatninger i forbindelse med skader i 2002.

Miljøministeriet oplyser, at Kort- og Matrikelstyrelsen medio 2002 har indført en konto i Navision Stat til udgifter vedrørende indbrud og skader på biler.

151. Undervisningsministeriet fungerer som decideret forsikringsselskab for ca. 175 selvejende institutioner, og registrerer i det interne økonomisystem udbetalte erstatninger til erhvervsskolerne, AMU-centrene, de videregående uddannelser mv. Undervisningsministeriet har oplyst, at der fremover i institutionernes regnskaber skal være en opgørelse af omkostningerne vedrørende skader.

152. Undersøgelsen har vist, at den manglende registrering medfører særlige vanskeligheder for de institutioner, der udtræder af selvforsikringsordningen. I de senere år er Slots- og Ejendomsstyrelsen, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, Statens Serum Institut, DSB og BornholmsTrafikken udtrådt af ordningen, og institutionerne skulle som et resultat heraf tegne forsikring. Ingen af de nævnte institutioner, bortset fra DSB og BornholmsTrafikken, havde tegnet forsikring på tidspunktet for deres udtræden af selvforsikringsordningen, bl.a. fordi de ikke kunne fremvise en skadeshistorik for deres aktiviteter, hvilket indgår som et væsentligt element ved fastsættelsen af en forsikringspræmie.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at ministerierne som hovedregel ikke registrerer skader særskilt, hvorfor det ikke er muligt at få overblik over de udgifter, som staten har i forbindelse med udbedring af skader.

Rigsrevisionen finder, at registrering af skader er væsentligt for den interne økonomistyring og budgetlægning og fx nødvendig i forbindelse med overgangen til omkostningsbaserede regnskaber.

Rigsrevisionen skal anbefale, at Finansministeriet sikrer, at der i statens regnskabssystem kan ske registrering af udgifter til udbedring af skader.

VI. Relation til tredjemand

153. Finansministeriet har som tidligere nævnt tilkendegivet, at princippet bag selvforsikringsordningen ikke har betydning for spørgsmålet om statens erstatningspligt over for tredjemand. Ydelse af erstatning og skadesopgørelse skal ifølge Finansministeriet ske efter dansk rets almindelige regler.

154. Kulturministeriet anmodede i december 2000 Finansministeriet om at kunne tegne forsikring i forbindelse med visse uddannelsesinstitutioners lån af kostbart produktionsudstyr. Kulturministeriet anførte bl.a., at det ofte er en betingelse fra udlånerens side, at privat forsikrings-tegning finder sted.

Finansministeriet afviste i februar 2001 anmodningen under henvisning til, at selvforsikringsprincippet indebærer, at staten generelt ikke tegner forsikring. Finansministeriet anførte, at ministeriet i den konkrete sag ikke fandt grundlag for at fravige dette princip.

Finansministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at baggrunden for afslaget er, at krav fra private om forsikringstegning ikke umiddelbart kan begrunde forsikringstegning. For private må det være afgørende, om de har sikkerhed for dækning af tab i forbindelse med skader. Det er Finansministeriets forventning, at private vil acceptere statens stilling som selvforsikrer, idet staten – også uden forsikringstegning – vil kunne honorere ethvert erstatningskrav.

155. I afsnittet belyses videre, om borgere, virksomheder o.a., som er involveret i skader, stilles anderledes, fordi staten ikke tegner forsikring, og om de berørte er indforstået med statens afgørelser.

Rigsrevisionen konstaterer, at tredjemand ved uenighed med statens beslutninger er henvist til at anlægge sag ved domstolene.

156. Kammeradvokaten fører statens sager ved domstolene. Det er Kammeradvokatens opfattelse, at de retssager, som staten er part i ved domstolene om erstatningspligt for indtrufne skader og om udmåling af erstatningen, svarer til sager, som forsikringsselskaber fører, når forsikring er tegnet.

157. De sager, hvori Kammeradvokaten er involveret, og hvori der rejses spørgsmål om statens selvforsikringsordning, vedrører oftest spørgsmålet om, hvorvidt en statslig institution har pådraget sig et erstatningsansvar over for tredjemand og ikke om fortolkning af selve ordningen.

158. Justitsministeriet oplyser, at Rigspolitiet for at sikre borgernes retsstilling gennem mange år har haft en administrationsaftale med et forsikringsselskab om forvaltning af politiets selvforsikring vedrørende tjenestemotorkøretøjer og tjenestehunde.

Justitsministeriet oplyser, at baggrunden for denne ordning primært er, at politiet i forsikringsmæssig sammenhæng tillige er part i de sager, der danner grundlag for afgørelsen af forsikringsspørgsmålet.

Det fremgår bl.a. af forsikringsbetingelserne, at der er klageadgang til Ankenævnet for Forsikring.

159. Undervisningsministeriet har tiltrådt en række erklæringer i forhold til et realkreditinstitut vedrørende ejendomme tilhørende selvejende institutioner omfattet af selvforsikringsordningen. I erklæringerne står bl.a., at selvforsikringsordningen som minimum har samme dækning som en sædvanlig forsikring, fx brandforsikring.

160. Undervisningsministeriet har oplyst, at erklæringen efter ministeriets opfattelse alene er udtryk for, at de pågældende långivere har ønsket klarhed over de forsikringsmæssige forhold.

Rigsrevisionen konstaterer, at pant – i ejendomme omfattet af statens selvforsikringsordning – efter långivers opfattelse vil være usikker uden ovennævnte særlige erklæring. Undervisningsministeriet har således udstedt en garanti for genopførelse af ejendommen ved en eventuel totalskade.

161. Som led i Statens Bilinspektions virksomhed opstår der jævnligt skader på biler indleveret til syn. Trafikministeriet oplyser, at det er ministeriets opfattelse for så vidt angår Statens Bilinspektion, at selvforsikringsordningen ikke stiller tredjemand anderledes, end hvis der var tegnet en forsikring.

Rigsrevisionen finder, at Trafikministeriet bør overveje at indgå en aftale i lighed med Rigspolitiet, hvorefter admi-

nistrationen af forsikringssager er overladt til et privat selskab. Også i andre tilfælde, hvor statslige aktiviteter kan medføre skader på privat ejendom, bør det overvejes at overlade håndtering af forsikringssagerne til et privat selskab. I disse overvejelser bør omkostningerne ved håndteringen af sagerne også indgå.

162. Generelt oplyser ministerierne, at der i perioden 1998-2002 kun har været ganske få klager over statens beslutninger i forbindelse med skader, der involverer tredjemand.

Kammeradvokaten oplyser over for Finansministeriet, at der ikke verserer retssager vedrørende selve selvforsikringsordningen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at selvforsikringsordningen ikke giver tredjemand mulighed for at indklage statens beslutninger for en ankeinstans. Tredjemand er ved uenighed med statens beslutninger henvist til at anlægge sag ved domstolene.

Undersøgelsen har tillige vist, at statens selvforsikringsordning i forhold til tredjemand ikke giver anledning til særlige problemer. Således oplyser ministerierne, at der i perioden 1998-2002 kun har været ganske få klager over statens beslutninger.

Rigsrevisionen skal dog anbefale, at når statslige aktiviteter kan medføre skader på privat ejendom, bør det overvejes at overlade håndtering af forsikringssagerne til et privat selskab i lighed med ordningen hos Rigspolitiet.

Rigsrevisionen, den 6. januar 2004

Henrik Otbo

/Niels de Bang
fg.