RISK- OCH SKADEHANTERING I STATLIG VERKSAMHET

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1992:40

Betänkande av utredningen om försäkring av statens egendom

RISK- OCH SKADEHANTERING I STATLIG VERKSAMHET

SOU 1992:40

Betänkande av utredningen om försäkring av statens egendom

Ref KD
Oc

84

Statens offentliga utredningar
1992:40
Finansdepartementet

Risk- och skadehantering i statlig verksamhet

Slutbetänkande av utredningen om försäkring av statens egendom
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Graphic Systems AB, Göteborg 1992

ISBN 91-38-13043-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 27 september 1990 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet och chefen för finansdepartementet Allan Larsson att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av frågan om försäkring av statlig egendom och i statlig verksamhet.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 1 april 1991 överdirektör Göran Carnhagen, riksgäldskontoret, som särskild utredare.

Att som sekreterare biträda utredaren förordnades fr.o.m. den 1 april 1991 jur. dr Filip Bladini.

Härmed överlämnas betänkandet (SOU 1992:40) Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 1992

Göran Carnhagen

/Filip Bladini

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning *9*
Författningsförslag
1 Förslag till förordning om ändring i budgetförordningen *13*
2 Förslag till förordning om skadeförsäkring i statlig verksamhet *14*
3 Förslag till förordning om ändring i skaderegleringskungörelsen *15*

1 Uppdraget *17*

2 Bakgrund
2.1 Grundläggande problem — vilka omständigheter har föranlett utredningen? *20*
2.2 Myndigheternas erfarenheter och framtida behov *22*
2.2.1 Affärsverken m.fl. *22*
2.2.2 Övriga myndigheter. *35*
2.2.3 Universiteten *42*
2.2.4 Museerna *43*
2.3 Försäkringsverksamheten inom försvarets civilförvaltning *45*
2.4 Riskhanteringslära — grundläggande begrepp *49*
2.5 Svenska jämförelser *55*
2.5.1 Kommuner *55*
2.5.2 Kyrkans egendom *57*
2.8 Internationella jämförelser *59*
2.8.1 Inledning *59*
2.8.2 Norden *59*
2.8.3 Storbritannien *62*
2.8.4 Irland *63*
2.8.5 Nederländerna *64*
2.8.6 Frankrike *65*
2.8.7 Tyskland *65*
2.8.8 Österrike *66*
2.8.9 Schweiz *66*
2.8.10 Kanada *67*
2.8.11 Israel *67*
2.8.12 Nya Zeeland *67*
2.9 Sammanfattande synpunkter och avstamp inför det fortsatta arbetet *68*

3 System för riskhantering och riskfinansiering 70

3.1 Riskhantering i budgetprocessen
Inledning 70
Systemet med 3-års budget 71
Riskanalys 71
Riskanalysens innehåll 72
3.2 Olika riskfinansieringssystem
3.2.1 Alternativ 1
Internt riskfinansieringssystem 75
3.2.2 Alternativ 2
Riskfinansiering genom kreditgivning
(förenklat system) 79
3.2.3 Alternativ 3
Försäkringsalternativ 80
Inledning 80
Myndigheternas försäkringar 81
Captiveförsäkringsbolag som riskbärare 83
Statlig enhet som riskbärare 85
Gruppförsäkringar 86

4 Trafik- och fordonsskador 88

4.1 Bakgrund 88
4.2 Angreppssätt 88
4.3 Skadetyper 90
Inledning 90
Trafikskador enligt trafikskadelagen 90
Skador orsakade av motorredskap 91
Egendomsskador 92
4.4 Möjlighet till en central lösning 92
4.5 Alternativ 1
Extern upphandling av försäkring 93
4.6 Alternativ 2
Intern "försäkring" 94
4.7 Alternativ 3
Integrerad upphandling 96
4.8 Skador orsakade av icke registrerade fordon 96
4.9 Egendomsförsäkring av fordon 97

5 Skaderegleringen inom staten 98

5.1 Uppdraget 98
5.2 Nuvarande regler — en översikt 99
5.3 Tidigare utredningsförslag 102
5.4 Allmänna synpunkter på statens skadereglering 104

6 Överväganden och förslag *107*

6.1 Inledning *107*
6.2 Riskanalys *108*
6.3 Riskfinansiering *110*
Nödfallskrediter *110*
Hantering av katastrofskador *112*
Försäkringar *112*
6.4 Trafikskador *114*
6.5 Skadereglering *117*
6.6 Administration och författningsförslag *118*
6.7 Specialmotivering *119*

Bilagor:

1 Förteckning över myndigheter som svarat på utredningens enkät *123*
2 Utredningens enkätskrivelse till myndigheterna *124*
3 Utredningens direktiv *125*
4 Riskidentifiering och riskanalys *128*
5 Utdrag ur "Handbok i kommunal riskhantering" *132*

SAMMANFATTNING

Den nuvarande grundregeln är att statliga myndigheter inte får teckna försäkring för statens egendom eller för att skydda staten mot ansvarighet. Det har ansetts att staten själv kan bära sina skaderisker genom s.k. självförsäkring. På senare år har denna grundregel allt mer ifrågasatts.

Övergången till resultatstyrning och intäktsfinansiering inom statsförvaltningen har medfört att fler och fler myndigheter vill ha möjlighet att skydda sig mot skaderisker. Resultatstyrningen har inneburit att myndigheterna lämnats större frihet när det gäller tillvägagångssättet för att nå uppställda mål. Det har också medfört ett betydligt strängare budgetansvar. Myndigheterna har inte kunnat räkna med att ökade anslag automatiskt utgår i den mån skador inträffar. Dessutom är det gällande regelsystemet för ersättning vid skadefall synnerligen oklart. Därför har myndigheterna efterfrågat metoder för att kunna säkra sin budget mot skadefall, ofta i form av att få teckna försäkring. Det har dock visat sig att det finns en inneboende motsättning i utredningsuppdraget. Emedan det å ena sidan ur riskspridningssynpunkt är mest kostnadseffektivt att låta staten sprida sina ekonomiska risker över samtliga enheter och placera kostnadsansvaret så centralt som möjligt, anses det å den andra sidan ur effektivitetssynpunkt vara eftersträvansvärt om enheterna själva får ansvar för sin budget utan att kunna lasta över ansvaret högre upp.

För att få en uppfattning om myndigheternas historiska skaderesultat, skadereglering, skadeförebyggande verksamhet och vilket regelsystem man föredrar inför framtiden har jag besökt ett antal affärsverk och större myndigheter samt i en rundskrivelse gjort en förfrågan till ett 50-tal andra myndigheter. Så gott som samtliga myndigheter har uttryckt att det är mycket otillfredsställande att det saknas ett klart och enhetligt regelsystem vid inträffade skador. Myndigheterna har varit osäkra på vem som bär det ekonomiska ansvaret för skador som drabbar verksamheten. Efterfrågan på ett entydigt regelsystem har därför varit starkt. Vidare har framkommit att mycket få myndigheter har analyserat sin egen risksituation. Över huvud taget är det samlade intrycket att myndigheterna som regel har en låg riskmedvetenhet.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter har jag närmare studerat de principer om risk- och skadehantering (risk management) som på senare år använts allt mer inom det privata näringslivet. Riskhanteringstekniken har till syfte att åstadkomma den totalt sett lägsta riskkostnaden. I princip kan riskkostnaderna indelas i fyra huvudgrupper: *Försäkringspremier och annan riskfinansiering, skadekostnader*

för oförsäkrade händelser och skador under självrisk, kostnader för skadeförebyggande åtgärder och kostnader för administration. Summan av dessa kostnader utgör således *den totala riskkostnaden.* Riskhanteringstekniken innebär ett försök att skapa en helhetsbild av en verksamhets risker. Som synes är kostnaderna för försäkringspremier bara en av flera olika riskkostnader. En av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå låga riskkostnader är att åstadkomma en hög riskmedvetenhet inom organisationen. För att uppnå detta krävs i sin tur en fullständig kontroll över inträffade skador och incidenter. Det har framkommit att detta i hög grad saknas inom den statliga verksamheten.

Min utgångspunkt har således varit att försöka att applicera riskhanteringsläran också i statlig verksamhet. Frågan om man skall tillåta försäkring eller inte får därmed en något underordnad betydelse. Försäkring är en komplicerad produkt som består av många olika delmoment. Det är inte säkert att man i statlig verksamhet är i behov av alla de delmoment som ingår i en försäkringstjänst. Huvudsyftet är att åstadkomma de totalt sett lägsta riskkostnaderna.

I ett internationellt perspektiv är mycket ovanligt att man tecknar försäkring för statlig egendom. I några länder tillåts dock försäkring för vissa uppräknade risker av speciell karaktär. Vanligast är att tillåta försäkring för föremål av högt värde som är utsatta för en stor skaderisk under en relativt begränsad tidsperiod.

I mina överväganden och förslag har jag som regel lämnat flera alternativa lösningsförslag. I denna sammanfattning berör jag dock endast de förslag som jag slutligen stannat för.

Mitt första förslag innebär att samtliga myndigheter skall utföra en *riskanalys*. En sådan analys skall sammanställas tillsammans med den fördjupade anslagsframställningen, dvs. vart tredje år. Eftersom myndigheterna tidigare inte utfört sådana analyser får man räkna med att behovet av stöd och riktlinjer kommer att vara relativt stort. Jag föreslår därför att RRV får uppdrag att dels utforma närmare föreskrifter för hur riskanalyserna skall utföras, dels träffar lämpliga avropsavtal vad gäller utbildning i riskhanteringsteknik. För en normalstor myndighet torde en riskinventering kunna göras på någon eller några dagar.

För att myndigheterna skall kunna upprätthålla sin verksamhet i de fall man drabbas av en skada krävs någon form av *riskfinansiering*. Den vanligaste formen av riskfinansiering är försäkring, vilket dock är en mycket kostsam form av riskfinansiering. Med sin ekonomiska styrka kan staten själv bära sina risker. Emellertid krävs ett smidigt system för att kunna upprätthålla verksamheten även efter det att en skada inträffat. Jag föreslår därför att det inrättas ett system med s.k. nödfallskrediter. Systemet innebär att myndigheterna kan lyfta en kredit för att finansiera en skada. I den ovan nämnda riskanalysen skall myndighetens risker identifieras och värderas.

Med denna information kan myndigheten också avgöra hur stor kredit man skulle behöva i den mån skador inträffar. Kreditbeloppet kan därmed närmast jämföras med ett försäkringsbelopp. Tanken med detta system är att det skall kunna lösa större delen av inträffade skadefall. När en skada inträffar och det uppkommer behov av återanskaffning skall myndigheten snabbt kunna få medel till förfogande. Krediten skall återbetalas inom en femårsperiod och skall löpa med marknadsränta. Största möjliga administrativa enkelhet eftersträvas och därför skall krediterna kunna lyftas utan föregående prövning. Det föreslagna systemet skall vara klart, lättfattligt och okomplicerat. Verksamheten skall kunna upprätthållas utan förlamande avbrott. Myndigheten medges på detta sett en tillfällig respit fram till nästa budgetprövning. Fram till dess kan det ekonomiska läget analyseras ytterligare, eventuellt kan anslag omprioriteras eller tilläggsanslag begäras.

Däremot kan man inte räkna med att det föreslagna systemet skall kunna hantera *katastrofartade skador*. Sådana skador har ofta karaktären av nationella katastrofer och kräver då särskilda beslut av regeringen med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Därför är det knappast meningsfullt att på förhand lägga upp en plan för katastrofskadorna.

För vissa särskilda situationer föreslår jag dock att *försäkring* skall kunna tecknas. Från myndigheternas sida har man efterfrågat en ansvarsförsäkring som täcker skador som uppkommer när myndigheten utför konsulttjänster. Jag föreslår därför att myndigheterna skall kunna teckna konsultansvarighetsförsäkring.

Trafikskadorna skiljer sig från andra typer av skador som inträffar inom staten genom att de till sin karaktär är lika, oavsett inom vilken verksamhet de inträffar. Trafikskadorna är således homogena och av det skälet lämpar de sig synnerligen väl för en central handläggning. Jag föreslår därför att den försäkringsliknande verksamhet som har bedrivits av försvarets civilförvaltning (FCF) skall fortsätta och i framtiden omfatta samtliga motordrivna fordon som tillhör staten. Eftersom försäkringsverksamheten varit mycket kostnadseffektiv och av hög kvalitet bör den kunna fortsätta och utvidgas. En förutsättning är dock att den redovisas avskild från övrig verksamhet på ett särskilt 1 000-kronorsanslag.

Av direktiven framgår att uppdraget också omfattar hur det gällande regelverket för *skadereglerингen* inom staten påverkas av utredningens förslag. Här har mitt uppdrag delvis förändrats under arbetets gång. I december 1991 utsåg regeringen en utredare för att se över justitiekanslerns (JK) uppgifter, bl.a. avseende JKs skadereglerande funktioner. Mot denna bakgrund är det naturligt att den nuvarande ordningen primärt utvärderas av den utsedde utredaren. Jag skall därför endast översiktligt redovisa mina synpunkter vad beträffar skadereglering inom staten.

Med utgångspunkt i handläggningsreglerna finns det, enligt min mening, blott anledning att skilja mellan fyra skadetyper: *skador vid myndighetsutövning, trafikskador, personskador samt övriga krav och fordringar.* Eftersom skador vid myndighetsutövning faller utanför mitt utredningsuppdrag föreslår jag inga särskilda regler för dessa skador. För personskadorna däremot föreslår jag att de hanteras på samma sätt som trafikskadorna, nämligen centralt hos FCF. Skälet är att personskador där staten är ansvarig, som inte har orsakats i följd av trafik, torde vara mycket ovanliga och därför bör handläggas av någon med erfarenhet av personskador. Vad gäller den sista gruppen, dvs. övriga krav och fordringar, bör ambitionen vara att så långt som möjligt delegera handläggningen av sådana skador till resp. myndighet.

Förslag till
Förordning om ändring i Budgetförordningen (1989:400);[1]

Härigenom föreskrivs
dels att 10 § skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall infogas en ny paragraf, 13 a §,
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 § I avsnittet Utgångspunkter skall en resultatanalys, en framtidsanalys *och* en resursanalys redovisas i sammanfattning.	10 § I avsnittet Utgångspunkter skall en resultatanalys, en framtidsanalys, en resursanalys *och en riskanalys* redovisas i sammanfattning.

Varje sådan sammanfattning skall innehålla bedömningar och slutsatser.

13 a § I riskanalysen skall analyseras vilka skaderisker som finns inom myndigheten samt åtgärder för riskhantering.

---

5. Riskanalys skall lämnas första gången
— den 1 oktober 1996 av myndigheter i budgetcykel 1,
— den 1 oktober 1994 av myndigheter i budgetcykel 2,
— den 1 oktober 1995 av myndigheter i budgetcykel 3.

---

[1] Senaste lydelse 1991:1029

Förslag till
Förordning om skadeförsäkring i statlig verksamhet (1992:00);

Regeringen föreskriver följande.

1 § Statliga myndigheter får inte teckna försäkringar för statens egendom eller för att skydda staten mot ansvarighet.

2 § Regeringen kan dock meddela tillstånd att teckna försäkring. Anhållan om tillstånd framställs i den riskanalys som skall redovisas i den fördjupade anslagsframställning som myndigheterna skall göra enligt budgetförordningen (1989:400). För myndigheter under försvarsdepartementet och för affärsverken framställs sådan anhållan i särskild ordning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1993.
2. Genom förordningen upphävs förordningen (1954:325) om försäkring av statens egendom, m. m.

Förslag till
Förordning om ändring Kungl. Maj:ts Kungörelse (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall;[1]

Härigenom föreskivs
dels att 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i förordningen skall infogas en ny paragraf, 2 a §,
av följande lydelse.

1 §[2]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Denna kungörelse gäller i fråga om ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning *eller* 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.	Denna kungörelse gäller i fråga om ersättningsanspråk som riktas mot staten med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning, 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter *eller trafikskadelagen (1975:1410).*

2 a §

Anspråk avseende skada som uppkommit i följd av trafik med motordrivet fordon som tillhör staten skall framställas hos FCF/trafikskadekontoret. Detsamma gäller anspråk avseende personskada om anspråket inte grundas på 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

Första stycket gäller inte myndighet som efter beslut av regeringen själv reglerar sådana skador.

Bestämmelserna i denna paragraf tillämpas utan hinder av vad som föreskrivs i 4 och 5 §§.

---

[1] Senaste lyselse 1990:1044.
[2] Senaste lyselse 1990:1006.

1 UPPDRAGET

Enligt nu gällande bestämmelser är frågan om försäkring av statlig egendom reglerad i förordningen (1954:325) om försäkring av statens egendom, m.m. Enligt denna förordning är grundregeln att statliga myndigheter inte får teckna försäkring för statens egendom eller för att skydda staten eller statligt anställda mot ansvarighet. Det har ansetts att staten själv kan stå risken genom s.k. självförsäkring. I förordningen finns också ett antal undantag från huvudregeln, i vilka anges de fall myndigheterna tillåts att teckna försäkring. Exempelvis får vissa myndigheter teckna trafikförsäkring. Vidare finns en rad andra, mer speciella, undantag uppräknade i förordningen — dock med begränsad praktisk betydelse. För att täcka skadekostnader har myndigheterna i princip varit utlämnade åt att täcka förlusterna med anslagsmedel.

I utredningens direktiv (Dir. 1990:57) sägs att ett antal myndigheter — främst affärsverk och myndigheter med affärsmässiga inslag i sin verksamhet — har ansökt om dispens från förbudet att teckna en försäkring. De huvudsakliga skäl som angetts är att en ändrad konkurrenssituation och ändrade marknadsförutsättningar har lett till att man finner nuvarande riskfinansieringsteknik otillfredsställande. I direktiven framhålls också att utvecklingen på försäkringsområdet har varit betydande. Nya metoder har alltmer kommit till användning för att sänka skade- och försäkringskostnaderna. I uppdraget ingår därför att pröva om utgångspunkterna för nuvarande ordning fortfarande är giltiga och överväga om de erfarenheter som vunnits på andra områden också kan användas inom den statliga sektorn.

Uppdraget avser alla typer av försäkring som kan aktualiseras i statlig verksamhet. Undantag görs dock för skador som uppkommit vid myndighetsutövning som kan ersättas enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Inte heller omfattar uppdraget försäkringar som skyddar statens personal mot personskador. I direktiven pekas också på att behovet av ansvarsförsäkringar inom affärs- eller uppdragsverksamhet skall utredas. Vidare skall olika försäkringsalternativ utvärderas, såsom samarbetsavtal och koncernförsäkringslösningar. Också riktlinjer för den skadeförebyggande verksamheten skall dras upp. Slutligen framgår det av direktiven att skadereglingsverksamheten skall ses över och utredaren bör redovisa hur förslagen påverkar gällande regelverk för skadereglering inom staten.

Som en första förutsättning för att kunna påverka sina försäkrings- och skadekostnader gäller att man måste ha kännedom om det historiska skaderesultatet. Känner man inte till det är det i princip

omöjligt att tillförlitligt kunna beräkna kostnaderna för framtida skador eller effektivt kunna vidta skadeförebyggande åtgärder. I direktiven understryks detta genom att poängtera att utredningen översiktligt bör undersöka de historiska skadeutfallen — främst vid affärsverken. Vidare påpekas att det också bör ingå att studera administrationskostnader och resurser för skadehanteringen. Redan tidigt i utredningsarbetet lades därför stor vikt vid att få fram sådana uppgifter. Det skedde bl.a. genom utskick av enkäter samt vid besök hos vissa myndigheter. Emellertid visade det sig mycket snart att sådana uppgifter i princip var omöjliga att få fram inom de tidsramar som getts utredningen. Det främsta skälet har varit att den nuvarande tekniken för ekonomiredovisning inte möjliggör att sådana uppgifter omedelbart kan utläsas ur redovisningen. Som regel ersätts de flesta skador ur de löpande driftsanslagen. Således är det omöjligt att sammanställa kostnaderna för sådana skador som skulle ha täckts av en försäkring om en sådan hade funnits. För att få fram dessa uppgifter krävs att man granskar varje utbetalning för sig, för att avgöra om det rör sig om en skadekostnad eller en driftskostnad. Mot denna bakgrund har jag inte funnit det meningsfullt att ens överskådligt försöka uppskatta det samlade historiska skaderesultatet. Risken är alltför stor att sådana siffror uppfattas som säkra och därefter används som underlag för beslut om framtiden.

För att korrekt kunna beräkna en myndighets skadekostnader måste det ske av personal som har god kännedom om den aktuella verksamheten. I det förslag som jag senare skall lämna ingår därför att myndigheterna med vedertagen riskhanteringsteknik undersöker det historiska skaderesultatet samt andra risker som finns i verksamheten i en riskanalys.

Av direktiven framgår också att utredaren bör prioritera förhållandena vid affärsverken och myndigheter med betydande affärsmässiga inslag i sin verksamhet. Sedan direktivens tillkomst har förutsättningarna för affärsverkens verksamhet delvis förändrats. Domänverket och vattenfall har bolagiserats. Televerket väntas bli aktiebolag fr.o.m. den 1 januari 1993. Motsvarande diskussioner har förts beträffande posten. Även större delen av statens fastigheter skall föras över till en fastighetskoncern. Statliga bolag omfattas inte av utredningens uppdrag. Inte heller är tanken att de skall ingå i någon intern statlig försäkringslösning. De statliga bolagen får — liksom andra aktiebolag — lösa sina försäkringsfrågor efter vad de själva finner vara lämpligt. Under arbetets gång har jag också kunnat konstatera att affärsverken i hög grad uppmärksammat den senaste utvecklingen vad gäller försäkrings- och riskhanteringsteknik. Mot denna bakgrund har jag kommit till slutsatsen att det inte i första hand är de affärsdrivande verken som är i behov av vägledning och instruktioner beträffande försäkring och därmed angränsande frågor. I stället är det myndigheter där man tidigare inte uppmärk-

sammat dessa problem som är i störst behov av information. Det utesluter naturligtvis inte att mina slutsatser i hög grad också gäller för myndighet med betydande affärsmässiga inslag.

Statens förmögenhetsmassa består av många olika typer av egendom. Av stort ekonomiskt värde är kulturhistoriska föremål och byggnader. Här avses egendom hos de statliga museerna samt kulturhistoriska byggnader av olika slag, t.ex staten tillhöriga slott. Med hänsyn till att museiföremål som regel har ett mycket högt ekonomiskt värde kan man tycka att detta bör vara av särskilt intresse för utredningen. Emellertid skiljer sig dessa ekonomiska värden från vad som gäller för annan typ av egendom i statens ägo. Även om museernas egendom representerar ett stort ekonomiskt värde är det i första hand fråga om ett kulturhistoriskt arv. Andra överväganden än skydd för det rent ekonomiska värdet gör sig därför gällande, i första hand behovet av skadeförebyggande insatser för att förhindra stöld, brand m.m. Till skillnad från annan egendom går det inte att ersätta museernas egendom genom skadeersättning, varje föremål får betraktas som unikt och kan som regel inte återanskaffas för pengar. Min bedömning är därför att det inte är meningsfullt att bygga upp ett riskfinansieringssystem i syfte att ekonomiskt kompensera museerna för förlorad egndom. Därför har jag inte annat än översiktligt behandlat museernas egendom. Vad beträffar museernas icke-museiala egendom är dock utredningens allmänna slutsatser tillämpliga.

Avslutningsvis skall nämnas att utredningen samrått med den utredare som år 1986 tillkallades inom utbildningsdepartementet för att se över vissa försäkringsfrågor m.m. rörande bl.a. statliga museers utställningar och samlingar. Dessutom har kontakter tagits med den utredning som övervägt ett särskilt försäkringsskydd vid statliga tjänsteresor (dir. 1990:43), den kommitté som tillkallats för att se över reglerna för det allmännas skadeståndsansvar (dir. 1989:52) samt den utredning som har till uppgift att se över JKs arbetsuppgifter (dir. 1991:110).

2 BAKGRUND

2.1 Grundläggande problem — vilka omständigheter har föranlett utredningen?

Varför tecknar inte staten försäkring?

De flesta människor ser försäkring som en självklarhet. Genom att teckna exempelvis en hemförsäkring får familjen skydd mot en rad olika skadehändelser som annars kan få drastiska konsekvenser för privatekonomin. Försäkringskonstruktionen innebär att den samlade premievolymen från samtliga försäkringstagare också betalar de skador som inträffar, dessutom finansierar premien försäkringsbolagets administration och vinst. Försäkringens syfte är således att åstadkomma riskspridning. I princip handlar all försäkring om hur stora risker man kan bära själv. Man behöver inte gå längre än till den relativt okomplicerade hemförsäkringen för att konstatera att så är fallet. Så gott som samtliga försäkringar gäller med en självrisk. Självrisken har till syfte att förbilliga premien genom att försäkringsbolaget inte behöver lägga ner tid och pengar på småskador. Tanken är nämligen att vi själva anses kunna bära sådana risker som underskrider självrisken. Skilda individer har naturligtvis olika ekonomiska förutsättningar att klara av varierande självrisker. Finns det då likheter mellan privatpersonens försäkringsbehov och statens? Svaret är att så knappast är fallet.

Utifrån traditionella principer om riskspridning är frågan om staten skall teckna försäkring närmast absurd. Genom sina stora tillgångar kan staten själv sprida sina risker. Man kan säga att det i princip inte finns någon övre gräns för hur stor självrisk staten kan bära. Ett stort ägande, spritt både geografiskt och till sin verksamhet, borgar för att ingen skada eller serie av skador nämnvärt skulle påverka statens ekonomiska stabilitet. Därmed är också försäkring överflödigt. Om man å andra sidan skulle teckna försäkring för all statlig egendom skulle det bli mycket kostsamt. Förutom premien — som skall täcka såväl skador som administration och vinst för försäkringsbolaget — skall också kostnaden för den egna administrationen inräknas. För att inventera behov, utvärdera olika försäkringslösningar och agera som motpart till försäkringsbolaget vid skadereglering krävs både kompetens och resurser. Vidare skall man ha klart för sig att långt ifrån alla skaderisker är möjliga att försäkra. Statens möjlighet att själv åstadkomma riskspridning är således orsaken till det gällande förbudet att teckna försäkring.

Genom förbudet undgår också staten att betala för en rad av de ovan beskrivna kostnaderna.

Är denna bild av staten riktig?

Frågan är då om den ovan beskrivna bilden av staten är korrekt. Kan man tala om staten som en ekonomisk enhet? I formellt avseende kan staten karaktäriseras som en juridisk person där ingen enskild eller ens serie av skadehändelser kan rubba stabiliteten. Frågan är dock om de ingående enheterna (statsförvaltningen — de statliga verken) uppfattar saken på detta sätt. Till sin funktion är de ingående enheterna självständiga. Intrycket av självständighet förstärks också av det sätt på vilket statsförvaltningen styrs. I princip tillämpas en budgetstyrning där enheterna ansvarar för sin egen ekonomi. På senare år har den finansiella styrningen av statsförvaltningen lagts om från en detaljerad budgetstyrning till en friare resultatstyrning. Detta har inneburit att det ekonomiska ansvaret skjutits allt längre ner i organisationerna. Det har i sin tur inneburit att myndigheterna själva i ökad utsträckning har fått bära det ekonomiska ansvaret för verksamheten. En myndighet kan inte räkna med att kunna överskrida sin budget eller få kompensation till följd av skador som drabbat verksamheten. Syftet är naturligtvis att öka effektiviteten och kostnadsmedvetenheten inom statsförvaltningen. Således kan man konstatera att även om staten i formellt avseende är *en* ekonomisk enhet har utvecklingen gått alltmer mot självständiga enheter. Tanken är att storskaligheten är tungrodd och svåradministrerad, medan små enheter är mer kostnadseffektiva. Det är mot denna bakgrund man bör se utredningens uppdrag.

Problemet

Det hårdnande klimatet för de budgetansvariga har lett till att allt fler röster har höjts för att kunna få teckna försäkring. Genom att teckna försäkring har man velat undgå risken att själv få bära konsekvenserna av eventuella skador. Detta är särskilt tydligt för mindre myndigheter som förvaltar en förhållandevis stor förmögenhetsmassa. Således finns här en intressemotsättning. *Emedan det å ena sidan ur riskspridningssynpunkt är mest kostnadseffektivt att låta staten sprida sina ekonomiska risker över samtliga enheter och placera kostnadsansvaret så centralt som möjligt, anses det å andra sidan ur effektivitetssynpunkt vara eftersträvansvärt om enheterna själva får ansvara för sin budget utan att kunna lasta över ansvaret högre upp.*

En naturlig fråga blir då om det går att förena storskalig riskspridning med ett strikt budgetansvar. Skulle man kunna tänka

sig att man lyfte av alla skaderisker från den lokala budgeten och placerade dem centralt? Det finns flera invändningar mot en sådan lösning. Den främsta invändningen är att man i så fall också tar bort förutsättningarna för de lokala enheterna att aktivt arbeta med att minska sina risker. Det är ju bara den lokala enheten som känner till vilka risker man är utsatt för och som därmed kan vidta åtgärder för att minimera riskerna. Arbete med skadeförebyggande åtgärder måste ske inom resp. myndighet. Kan man inte skörda frukterna av det skadeförebyggande arbetet i form av lägre kostnader blir man inte heller särskilt motiverad att vidta sådana åtgärder.

Hur skall man då kunna utnyttja de fördelar som ett system med lokalt ansvar och resultatuppföljning kan innebära också beträffande hantering av risker? Man tecknar ju försäkring för att gardera sig för skadehändelser som skulle kunna påverka verksamhetens resultat. Det bästa sättet att undvika detta är naturligtvis att undvika skador. Inträffar inga skador behöver man inte heller några försäkringar.

Genom att analysera olika riskers storlek samt bedöma sannolikheten för att skador skall inträffa får man en uppfattning om exakt vad man vill skydda sig mot. Därefter kan man besluta om man skall eliminera risken genom en försäkring, vidta skadeförebyggande åtgärder eller kanske själv bära risken. Försäkring är således bara en av flera olika möjligheter som står till buds när det gäller hantering av risker. En förutsättning för att kunna fatta ändamålsenliga beslut är dock att man har kännedom om vilka risker man vill skydda sig mot.

2.2 Myndigheternas erfarenheter och framtida behov

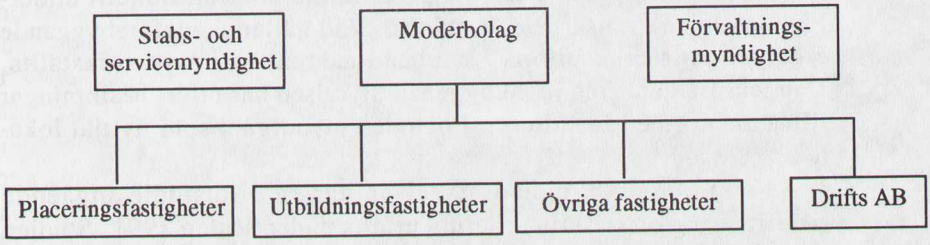
2.2.1 Affärsverken m.fl.

Byggnadsstyrelsen

I byggnadstyrelsens nuvarande uppgifter ingår att tillhandahålla lokaler åt statliga myndigheter samt att förvalta statliga fastigheter. Verksamheten indelas i tre huvudområden, nämligen lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion. Lokalförsörjningen omfattar utredningsarbete för myndigheternas behov av lokaler. Fastighetsförvaltningen innefattar skötsel och underhåll av hus och mark, tillsyn av fastigheterna, uppvärmning, reparationer m.m. Vidare ingår värderingar, köp och försäljningar, taxeringsärenden och hyresfrågor. Centralt finns en stabsfunktion, medan den lokala förvaltningen ombesörjs på resp. region. Vad gäller byggproduktionen svarar byggnadsstyrelsen för byggadministration i större delen av byggprojekten. Detta innebär t.ex. projektledning, bygg-

ledning och kontroll. En liten andel av byggprojekten genomförs i s.k. egenregi, vilket innebär att man använder egen arbetskraft.

Redan i 1990/91 års finansplan[1] föreslogs att myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor skulle vidgas och att möjligheter ges att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. Myndigheterna bör genomgående vara lokalhållare för den egna verksamheten. Riksdagen har beslutat att delar av byggnadsstyrelsen ombildas till en efterfrågestyrd stabs- och servicemyndighet, som bl.a. skall lämna råd och stöd till regeringen och de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor.[2] Tanken är att ombildningen skall ske fr.o.m. den 1 juli 1992. Huvuddelen av byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd flyttas till ett aktiebolag. Med hänsyn till det nya bolagets omfattning bildas en fastighetskoncern med ett moderbolag och ett antal dotterbolag uppdelade sakområdesvis i bärkraftiga enheter. En sådan enhet skall utgöras av s.k. placeringsfastigheter, i första hand kontorsfastigheter. En annan enhet är de fastigheter som upplåts till universitet och högskolor. För själva fastighetsdriften föreslås ett särskilt dotterbolag. Enligt propositionen finns också delar av byggnadsstyrelsens fastigheter som anses olämpliga att ingå i en fastighetskoncern. För förvaltningen av dessa fastigheter — främst fastigheter i utlandet, de kungliga slotten, monument och statyer — inrättas en särskild myndighet.



Fastighetsbeståndet har ett beräknat marknadsvärde av 38 miljarder kronor. Återanskaffningsvärdet, dvs. kostnaden att återuppföra byggnader med motsvarande kvadratmeteryta torde ligga runt 85 miljarder kronor. Därmed blir bolagen en av de största fastighetskoncerna i landet. Det egna kapitalet kommer att uppgå till 22 miljarder kronor och koncernen kommer att ha en soliditet på 50 %. Den nuvarande upplåningen har i huvudsak skett genom riksgäldskontoret. Huvuddelen av dessa lån beräknas kunna ersättas med ordinära lån på kapitalmarknaden. Olika organisationskommittéer skall förbereda de mer detaljerade planerna i samband med omorganisationen. I likhet med andra myndigheter som skall bolagi-

[1] Prop. 1990/91:150. Bilaga I:1 s. 82-91.

[2] Prop. 1991/92:44 om riktlinjer för den statliga fastighetesförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m. Finansutskottets betänkande 1991/92:4.

seras, innebär en upplösning av myndighetsformen att byggnadsstyrelsen inte längre kommer att omfattas av utredningens förslag till åtgärder.

Under utredningens gång har det visat sig att enstaka statliga byggnader är försäkrade. Det rör sig om s.k. allframtidsförsäkringar, vilka främst täcker brandskador. Dessa försäkringar har sitt ursprung från tiden före försäkringsförbudet. Totalt rör det sig om 51 byggnader i Stockholm och 21 i övriga landet. Försäkringarna har mycket låga försäkringsbelopp och i praktiken saknar dessa försäkringar betydelse.

Hittillsvarande skadereglering har inneburit att mindre skador reglerats genom byggnadsstyrelsens lokala förvaltning. Besiktning och reparation har ombesörjts utan att man underrättat några centrala funktioner. Skadekostnaden har belastat den lokala drifts- eller underhållsbudgeten. Vid större skador, som den lokala förvaltningen inte kan klara av ekonomiskt, har man vänt sig till huvudkontoret för att få någon form av tilläggsanslag. De allra största skadorna, storbränder och liknande, har budgettekniskt varit att betrakta som nyproduktionsärenden.

Förfaringssättet medför att man helt saknar kännedom om kostnaderna för egendomsskador inom organisationen. På samma sätt är det i praktiken omöjligt att uppskatta de administrativa kostnaderna för skadehanteringen, eftersom gränsen mellan traditionellt underhåll och reparationsarbete är otydlig. Vad gäller skadeförebyggande åtgärder har sådana utförts i samband med att brandsyn verkställts. Den tekniska enheten inom byggnadsstyrelsen har utfört besiktningar tillsammans med brandförsvar och den myndighet som nyttjat lokalen.

På uppdrag av byggnadsstyrelsen har en pilotstudie angående riskhantering och riskfinansiering utförts under hösten 1991. Studien utfördes av en konsult och syftet var bl.a. att få en uppfattning om skaderesultatet. Studien genomfördes i byggnadsstyrelsens östra region, varefter man dragit slutsatser för byggnadsstyrelsen som helhet. I studien uppskattas byggnadsstyrelsens totala skadekostnader till 19 milj.kr. per år. Om siffran är korrekt innebär det att den är betydligt lägre än för motsvarande siffra inom ett privat fastighetsbolag.

När det gäller skadeståndskrav som riktas mot byggnadsstyrelsen sker en relativt omfattande skaderegleringsverksamhet på den juridiska enheten, bl.a. handläggs skadeståndskrav riktade mot staten i egenskap av fastighetsägare. Sedan år 1988 har alla ärenden dataregistrerats. För perioden 1988 - 1991 kan man konstatera att avdelningen handlagt 20 stycken ärenden som gäller statens ansvar för skadade fordon, främst skador på grund av snöras. Åtta stycken personskador har handlagts, företrädesvis halkolyckor. Ett mindre antal ärenden är registrerade under rubriken, Övriga ärenden.

Utbetalningarna i dessa ärenden sker via driftsbudgeten. Inte heller för dessa skador finns uppgifter om skadekostnader. Däremot uppges skadekostnaderna inte i något enskilt ärende ha överstigit 10 000 kr. under perioden.

Byggnadsstyrelsen har ca 200 fordon. Trafikskaderegleringen har man hittills hanterat på juristavdelningen. Skaderegleringen avser vållandebedömningar, sakskador på andra fordon samt lättare personskador. Mer allvarliga skador lämnar man till försvarets civilförvaltning (FCF) för yttrande. I något enstaka fall har man överlåtit hela personskaderegleringen till FCF. Juristavdelningen sysselsätter tre jurister. Förutom den här beskrivna skaderegleringen tillhandahåller man juristtjänster till hela myndigheten. Arbetsuppgifterna kan bestå i myndighetens skadeståndskrav mot annan, skadeståndskrav mot myndigheten i inomkontaktuella fall samt handläggning av fastighets- och hyrestvister.

Statens järnvägar

Vissa delar av statens järnvägars (SJ) verksamhet har under senare år bolagiserats. Bolagen drivs helt affärsmässigt, vilket bl.a. innebär att man löst riskfrågorna genom sedvanliga försäkringslösningar. I princip är det endast den spårbundna verksamheten som ligger kvar inom affärsverket SJ. Sedan banverket bröts ur, faller den spårbundna infrastrukturen på banverkets ansvar. Verksamheten inom SJ är indelad i divisioner: persontrafik-, godstransport-, maskin- och fastighetsdivisionen. Skador på lok och vagnar repareras av maskindivisionen. Reparationskostnaderna till följd av skadehändelser går inte att urskilja från det konventionella reparations- och underhållsarbetet. Det innebär att det inte finns någon exakt bild av vare sig skade- eller hanteringskostnader för spårbundna vagnar och fordon. Emellertid uppskattas skadekostnaden för trafikolyckor under år 1990 ha uppgått till 75 milj.kr. Vidare har man uppskattat övriga direkta skadekostnader för transportskador, fastighetsskador och övriga ansvarsskador till ca 50 – 100 milj.kr. för år 1990. I dessa kostnader innefattas inte s.k. affärsmässiga extrakostnader eller de ekonomiska effekterna av ett avbrott i verksamheten.

SJ bär ett strikt ansvar för sin verksamhet. Det innebär att verket är skyldig att ersätta alla skador som orsakas av järnvägsdriften, oavsett vållande. Juristavdelningen sysslar därför i stor omfattning med skadereglering. All personskadereglering sköts centralt. Flera hundra ärenden handläggs årligen. Sedan banverket bröts ur SJ råder det fortfarande viss oklarhet angående ansvaret enligt järnvägstrafiklagen. Enligt en tillfällig uppgörelse mellan SJ och banverket svarar SJ för personskador och sakskador som tillfogas befordrade passa-

gerare och gods.[1]. Banverket ansvarar för skador som drabbar tredje man, dvs. de skadelidande som inte ingått befordringsavtal med SJ. Större godsskador handläggs på SJs juristavdelning. Skadeutbetalningarna belastar de olika divisionernas driftsbudgetar.

Under år 1991 har man inom SJ anställt en risksamordnare. Avsikten är att genomföra en riskanalys inom hela SJ, alltså både inom bolagen och affärsverket. Riskerna skall lokaliseras och värderas utifrån frekvens och storlek. Hösten 1991 redovisades en plan för SJs riskhantering. Utgångspunkten är att även om säkerhet och skadeförebyggande satsningar varit betydande inom SJ, har man försummat analysen av de ekonomiska konsekvenserna vid inträffade incidenter och skador. Satsningen på riskhantering innebär att man inför framtiden har för avsikt att kontinuerligt och systemeatiskt identifiera och värdera de befintliga riskerna. Alla skador och skadetillbud kommer att registreras både till karaktär och kostnader, varefter de skall sammanställas och analyseras. I förekommande fall skall förebyggande och begränsande åtgärder vidtas. Vidare kommer man att förbereda katastrofplanläggning och krishantering. Själva riskfinansieringen vill man genomföra genom en kombination av hög gemensam självrisk, självförsäkring och köp av försäkring. Inför framtiden övervägs ett system där självrisken är ca 4 milj.kr.per enhet. För skador mellan 4 milj.kr. och upp till 100 milj.kr. upprättas en internförsäkringslösning. Endast för skador som överstiger 100 milj.kr. upp till 1 500 milj.kr. tecknas en försäkring. Denna önskar man upphandla på den internationella försäkringsmarknaden.

Banverket

Banverket ansvarar för övergripande planering, underhåll och utveckling av statens järnvägsnät. Inom verket finns en självständig järnvägsinspektion som kontrollerar säkerheten i spåranläggningar och spårtrafik samt utreder olyckor. Verket är indelat i 5 regioner under vilka sammanlagt 21 distrikt lyder.

Kontorsfastigheterna är som regel inhyrda från SJ. Den årliga skadekostnaden för övriga fastigheter uppskattas till 1 milj.kr. Kostnaden för skador på spåranläggningar, signalsystem och elförsörjning skrivs av varje år, varför en eventuell skada inte påverkar balansräkningen. Således finns inget avkastningskrav vad beträffar infrastrukturen. Uppskattad skadekostnad för infrastrukturen är 36 milj.kr. per år. I princip skall alla skador regleras centralt. Det förekommer dock att vissa småskador regleras ute på distrikten. Varje år regleras 1 500 - 2 000 skadeärenden, varav dock ca en

[1] Inom samma avdelning handägger man också trafikskador enligt trafikskadelagen, alltså skador där SJs egna motorfordon varit inblandade i trafikolyckor. Handläggningen av arbetsskador handläggs av Arbetsmarknadsförsäkringar, AMF.

tredjedel utgör renskador. Vid svårare personskador anlitar man expertis från SJ eller FCF. Fem till sex personer är sysselsatta med skadereglering till en kostnad av 3 - 4 milj.kr. årligen. Den totala skadekostnaden för skador enligt järnvägstrafiklagen uppskattas till 5,5 milj.kr. per år. Kostnaden för skador på de egna fordonen — både spårfordon och övriga motordrivna fordon — uppskattas till 1,5 milj.kr. årligen. De största enskilda skadorna för de senaste åren har legat kring 14 - 17 milj.kr., vilket avser skador på anläggningar till följd av urspårningar och liknande händelser. Den totala årliga skadekostnaden uppskattas till ca 60 milj.kr.

Banverket har ca 2 000 motorfordon. Fordonen är "försäkrade" hos FCF för en total premie på 1,2 milj.kr.[1] Försäkringsskyddet avser bara ansvaret enligt trafikskadelagen och gäller således endast för skador som fordonen åsamkar tredje man.

Inom ramen för rådande budget anser man sig klara skador i nivå med de senaste årens största skador. Överstiger skadekostnaden 50 milj.kr. kan man inte bemästra detta inom den befintliga budgeten. Risken för att en sådan skada skall inträffa är svårbestämd, men man kan tänka sig förödande effekter av en urspårning av ett tåg lastat med exempelvis klorgas. Vidare kan nämnas att järnvägen norr om Uppsala passerar den vattentäkt som försörjer hela Uppsalaområdet med färskvatten. En förgiftning av denna till följd av urspårning skulle kunna få katastrofala effekter.

Vägverket

Vägverkets organisation är uppdelad i en central, en regional och en lokal nivå. Den centrala organisationen består av generaldirektörens stab, tre regionchefer och sex serviceavdelningar, nämligen administration, ekonomi, planering och projektering, väg- och brokonstruktionsteknik, bygg- och driftsproduktion samt ADB-avdelningen. Vägverkets huvuduppgift är att svara för den allmänna väghållningen som åligger staten.

Fr.o.m. den 1 januari 1992 har vägverket genomfört en omorganisation.[2] Man har minskat antalet regionala eheter kraftigt och hoppas därigenom spara ca 300 milj.kr. För närvarande finns sju väghållningsregioner med myndighetsuppgifter och fem produktionsområden som är konkurrensutsatta. Verksamheten är indelad i tre delar. En produktionsdel, en del för myndighetsuppgifter och en del för affärsverksamhet.

Kontorslokaler hyr man som regel. Vad gäller de 255 vägstationerna betalas skadekostnaderna via driftsbudgeten. Vidare finns tolv länsverkstäder där mindre reparationer ombesörjs.

---

[1] Se nedan avsnitt 2.3 Försäkringsverksamheten inom försvarets civilförvaltning.

[2] Jfr prop. 1990/91:87, s 91 ff.

En omfattande skaderegleringsverksamhet sker på vägverkets juridiska enhet, bl.a. handläggs skadeståndskrav riktade mot staten i egenskap av väghållare. Eftersom vägverket valt att inte utnyttja "försäkringserbjudandet" från FCF reglerar man också de trafikskador som de egna fordonen orsakar. Ett internt redovisningssystem gör att man har god kontroll över skadeärendena. Både skade- och administrationskostnaderna har kostnadsberäknats. Som regel handlägger man runt 1 000 ärenden per år. Skadorna är av mycket varierande karaktärer. Vissa år kan beläggningsarbeten orsaka hundratals skadeståndsärenden på grund av exempelvis stenskott.

Det totala beloppet för skador som utbetalades av vägverkets juridiska enhet under år 1989 var drygt 5,5 milj.kr. och administrationskostnaderna för samma period knappt 1,5 milj.kr., alltså en total kostnad på 7 milj.kr. För år 1990 utbetalades ca 6 milj.kr. och administrationskostnaderna var ca 2 milj.kr. Enligt uppgift är kostnaderna relativt jämt fördelade över tiden. För skaderegleringsuppgifter inom verket åtgår tre personår.

De flesta skadeärenden gäller frågor om skadestånd i anledning av trafikskador. Egendomskador som verkets fordon orsakar på annan egendom görs upp lokalt om kravet inte överstiger 5 000 kr. I övriga fall handläggs alla ärenden centralt. Detta gäller även personskadeärenden. Allvarligare personskador överlåts dock till FCF. Det rör sig dock om ett mycket litet antal. Beträffande skador enligt miljöskadelagen är skadeutvecklingen för närvarande osäker. Lagen är förhållandevis ny och man kan vänta sig en ökad tillströmning av krav, främst på grund av buller från vägtrafik.

Vägverket har 2 reparationsvarv för vägfärjor. Ett finns på västkusten och det andra på ostkusten. Man har 46 större färjor, 96 linfärjor och 7 båtar. Vidare har verket ca 3 000 fordon av olika slag. (700 lastbilar, 94 personbilar, 794 lätta lastbilar, 462 väghyvlar, 744 lastmaskiner samt ett antal hjullastare, dumpers, vältar och grävmaskiner.) Man har övervägt en försäkringslösning från FCF, men beslutat att inte försäkra fordonen. Premien bedömdes inte vara tillräckligt förmånlig. Vidare skulle man förlora kontrollen över skadorna. För närvarande har man ett återföringssystem där de inblandade enheterna informeras om slutresultatet samt får råd om hur man i framtiden kan undvika liknande skador. Även i den utbildningsverksamhet som pågår genom juristavdelningens försorg informerar man regionerna om hur man kan undvika skador.

Luftfartsverket

Luftfartverkets huvuduppgifter är att handha flygplatstjänst, flygtrafiktjänst, flygsäkerhetsuppgifter samt trafikala myndighetsuppgifter. *Flygplatstjänsten* innebär att omhänderta och ge service till flygplan, passagerare, frakt och gods. Detta utförs inom ramen för

expeditionstjänst, trafikanttjänst och ramptjänst. Vidare ingår brand- och räddningstjänst på flygplatserna. I flygplatstjänsten ingår också att skaffa/anlägga, sköta och underhålla bansystem, plattformar, lokaler och elektronikanläggningar. *Flygtrafiktjänsten* består i att övervaka och leda flygtrafiken. *Flygsäkerhetsuppgifterna* utförs av luftfartsinspektionen. Arbetsuppgifterna omfattar bl.a. att fastställa och övervaka säkerhetsnormer samt att övervaka den civila luftfarten från flygsäkerhetssynpunkt. De *trafikala myndighetsuppgifterna* innebär främst att handlägga frågor för tillstånd för luftfart, flygföretagens taxor, trafikprogram och tidtabeller.

Luftfartsverkets verksamhet skall bedrivas med krav på kostnadstäckning. Dessutom skall man leverera ett överskott till staten som motsvarar det av staten tillskjutna investeringskapitalet. Verkets huvudsakliga inkomster kommer från avgifter från flygbolagen, s.k. trafikintäkter. Luftfartsverkets ekonomi är därför i stor utsträckning beroende av konkjunkturläget för den civila luftfarten.

Det finns inga uppgifter på hur stora skadekostnaderna är för egendomsskador på fastigheter och anläggningar, eftersom kostnaderna belastar driftsbudgeten.

Sedan början på 1960-talet har luftfartsverket efter dispens tecknat en ansvarsförsäkring för ramp- och expeditionstjänsten. Dessa uppgifter utförs på uppdrag från enskilda flygbolag. Ramptjänsten består i lastning och lossning av flygplan, betjäning med passagerarbryggor och markströmsaggregat, avisning av flygplan, bogsering av flygplan m.m. Expeditionstjänsten består bl.a. av incheckning av passagerare och bagage, vikt och balansräkning samt lastkontroll. Den ovan nämnda ansvarsförsäkringen täcker skador över ett halvt basbelopp upp till 5 milj.kr. per skadetillfälle. Under perioden 1979 - 1989 har försäkringspremierna utgjort ca 1,4 milj.kr. och sammanlagt har ungefär lika mycket utbetalats i skadeersättningar. Skadeersättningarna varierar mycket över tiden. Vissa år har ingen skadeutbetalning gjorts, medan man för åren 1985 - 1986 utbetalat närmare 900 000 kr., större delen vid en enskild skada. Från verkets sida framhålls att det är en fördel att dessa skador handläggs av ett försäkringsbolag, inte minst ur kommersiell synvinkel då man på detta sätt undviker potentiella tvister med sina egna kunder. Det skall dock noteras att försäkringsbeloppet, 5 milj. kr., inte skulle ha någon större betydelse vid en större katastrof.

Vidare är ca 200 flygplatsfordon trafikförsäkrade i ett privat försäkringsbolag. Fordonen används uteslutande för ramptjänst. Försäkringen gäller för skador som dessa fordon orsakar inom flygplatsområdena. För de senaste fem åren motsvaras premierna i princip av vad som utbetalats i skadeersättningar. Även här är utbetalningarna ojämt fördelade över åren. Skadeersättningarna ligger dock på en lägre nivå än för ansvarsförsäkringen; de största utbetalningarna gjordes under åren 1987 - 1988 och var drygt 200 000 kr.

Man kan också anta att en potentiell storskada kan bli betydligt allvarligare vid en ansvarsskada, än för en trafikskada.

Vidare är ett 40-tal s.k. förmånsbilar trafik- och kaskoförsäkrade i ett privat försäkringsbolag. Övriga fordon saknar försäkring. Man har övervägt försäkring hos FCF, men ansåg inte premien vara tillräckligt attraktiv.

Inom luftfartsverkets ansvarsområde kan man tänka sig potentiella storskador där skadekostnaden kan bli mycket stor. Skulle en flyplanskatastrof inträffa till följd av ett trafikledningsfel kan detta innebära i det närmaste obegränsade person- och sakskador med åtföljande skadeståndsanspråk. En annan grupp skador som kan komma att öka med tiden är skador enligt miljöskadelagen. Inom verket har man inte närmare analyserat effekterna av sådana skador.

I stor utsträckning är skaderegleringen inom verket decentraliserad, ca en tjänst finns centralt för skadereglering. Skadeståndskrav över 5 000 kr. samt alla halk- och trafikskador hanteras centralt. Vid svårare personskador anlitas FCF.

Till följd av försäkringsförbudet har man på dataavdelningen satsat särskilt mycket på brandskydd för att på så sätt förebygga skador.

Man har inte närmare funderat på hur stor skada man skulle kunna klara utan extra anslagsmedel. Förra året var dock verkets överskott nära 600 milj.kr. (18 månader). Från den tekniska avdelningen som sysslar med externa konsulttjänster önskar man kunna teckna ansvarsförsäkring för att på så sätt underlätta de kommersiella kontakterna.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är ett affärsverk med uppgift att utöva tillsyn över sjösäkerheten, lotsning, utmärkning av farleder, sjöräddning, isbrytning, sjökartläggning och skyddet för havsmiljön mot föroreningar från fartyg.

När det gäller skadekostnaderna för egendomsskador på fastigheter och anläggningar.finns inga exakta uppgifter. I likhet med vad som gäller för många andra myndigheter belastar skadekostnaderna driftsbudgeten. Inte heller finns det någon sammanställning över skadekostnaden på verkets fartyg, främst isbrytare, sjömätningsfartyg och lotsbåtar. Vid kollisionsskador utkräver man ersättning av den vållande parten. Efter en ökad skadefrekvens på lotsbåtar har man från centralt håll skärpt kraven, vilket enligt uppgift lett till lägre skadekostnader. Vid reparationer och underhåll låter man varvet teckna en ansvarsförsäkring för eventuella skador. Eftersom varven normalt har ansvarsförsäkring upp till 10 milj.kr. tecknas en tilläggsförsäkring för det överskjutande beloppet.

Skadeståndsanspråk hanteras centralt av myndigheten. Ofta rör det sig om betydande krav. I de flesta fall avvisas dock kraven. Kraven kan exempelvis härröra från försummelse vid lotsning eller utprickning. Vid Tsesis-olyckan dömdes staten att ersätta rederiet för reparationskostnader och stillestånd med totalt 6,3 milj.kr. För skadereglering inom verket åtgår ungefär en tjänst per år. Sjöfartsverket har sina fordon trafikförsäkrade hos FCF.

Inom sin normala budget anser sjöfartsverket klara skador i storleksordningen upp till 15 milj.kr. Garanteras inte tillskjutna medel vid katastrofliknande skador anser man sig dock vara i behov av försäkringslösningar.

Posten

Internt inom posten arbetar man för att bolagisera verksamheten. När detta kan genomföras är emellertid osäkert. Över lag synes man dock vara inställd på att posten kommer att bolagiseras förr eller senare.

Vare sig för fastighetsskador eller godsskador uppges det finnas preciserade kostnadsberäkningar. Skadekostnaderna till följd av brott har dock fördelat sig jämt över tiden och förlusten går därför att kalkylera. Vid tidigare analyser inom posten har man kommit fram till att det av *ekonomiska skäl* inte finns anledning att vidta åtgärder för att förebygga rån. Postens förluster till följd av bedrägerier, rån och paketstölder uppskattas till ca 50 milj.kr. för år 1990.

Posten har 8 000 fordon, varav 3 200 utgör lantbrevbärarbilar. Posten tillhör en av de myndigheter som har rätt att teckna trafikförsäkring för sina fordon.[1] Fordonen trafikförsäkras hos privata försäkringsbolag. Försäkringen upphandlas vart tredje år. Enligt uppgift motsvaras utbetalningarna ungefär av den inbetalda premien, ca 20 milj.kr. Skador på de egna fordonen, som alltså inte omfattas av trafikförsäkringen, uppskattas till ca 3 milj.kr. för år 1990.

För närvarande undersöker man tillsammans med Lloyds i London olika alternativ för en s.k. dataansvarsförsäkring. Försäkringen skall skydda mot de ekonomiska konsekvenser som kan bli följden när personal eller andra genom datatransaktioner kommer över pengar i brottsligt syfte. Rån omfattas också. I princip skall alla brottliga handlingar för att tillägna sig pengar omfattas. Försäkringen är tänkt att ha en självrisk på 10 milj.kr. och ett försäkringsbelopp på 200 milj.kr. Hittills har det inte inträffat enskilda skador på över 10 milj.kr. I första hand ser man det som ett konkurrensmedel i förhållande till bankerna som alla har liknande försäkringar.

[1] Jfr nedan avsnitt 4.1 Bakgrund.

Televerket

Televerket har under de senaste åren genomgått en genomgripande förändring. Den s.k. marknadsanpassningen har hög prioritet och verket skall bolagiseras fr.o.m. den 1 januari. 1993.[1] En effekt av bolagiseringen är att man skall verka konkurrensneutralt på marknaden. Frågor om risker och riskfinansiering skall då skötas på samma sätt som för vilket aktiebolag som helst. Således skall televerket inte omfattas av en central statlig riskfinansieringslösning. Emellertid har man sedan ett antal år satsat aktivt på riskhantering. Det kan därför vara av intresse att något beskriva de erfarenheter som gjorts inom televerket.

Redan inför televerkets monopolavveckling hösten 1989 har verket inriktat sig intensivt på en förbättrad riskhantering. Detta framkommer i verkets ansökan om dispens från försäkringsförbudet som inlämnades i december 1988.[2] Anläggningar med potentiella egendoms- och avbrottsskador över 10 milj.kr. identifierades och analyserades. Även om man tidigare under en följd av år bedrivit ett omfattande arbete inom det skadeförebyggande området, innebar den nya satsningen ett mer systematiskt angreppssätt. Främst avsågs att skydda verksamhetens resurser och inkomstmöjligheter. Meningen var att den s.k. riskekonomin skulle integreras med rörelsens ekonomi. Detta skulle uppnås genom en god balans mellan kostnaderna för:

— Förebyggande och skadebegränsande skydd.
— Faktiska skador.
— Potentiella skador.
— Riskavlastning (försäkringspremier).

I den ovan nämnda dispensansökan tecknas också televerkets riktlinjer för riskhantering samt genomförande av dessa riktlinjer. Syftet är att skydda sina resurser och intäktsmöjligheter mot skador och förluster. Detta skall ske genom att analysera, förebygga och begränsa riskerna för oönskade händelser samt genom att skapa finansiella resurser för ersättning och återuppbyggnad om skador inträffar. Riskhanteringen skall således skapa förutsättningar för en god riskekonomi genom att riskkostnaderna minimeras. Med riskkostnad avses den sammanlagda kostnaden för skador och förluster å ena sidan, skyddsåtgärder och försäkringar å den andra. Med denna utgångspunkt skall riskekonomin integreras med rörelsens ekonomi.

Målet för riskhanteringen skall vara att åstadkomma ett tillfredsställande skydd för televerkets anställda mot skada och ohälsa. Vidare, skydd för egendom mot skada samt ett skydd för televerkets

[1] Regeringen räknar med att televerket ombildas till aktiebolag från årsskiftet 1993. (Prop. 1991/92:100, bil. 7, s.146.)

[2] Ansökan har ännu inte föranlett någon åtgärd från regeringens sida.

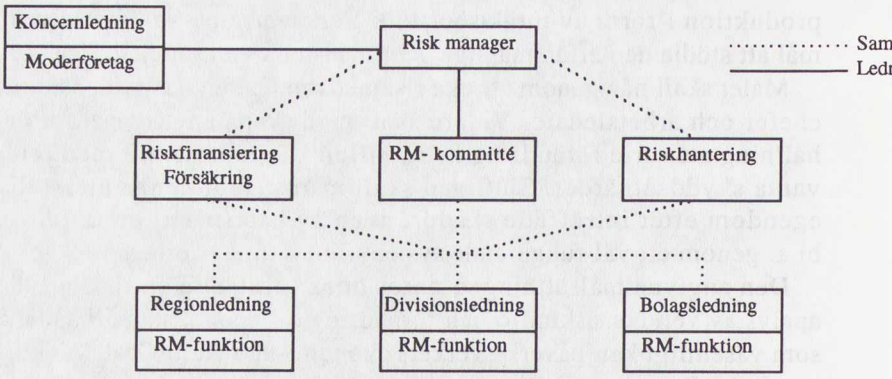
produktion i form av intäktsbortfall. Verksamheten har också som mål att stödja den affärsmässiga och finansiella verksamheten.

Målet skall nås genom att öka riskmedvetenheten hos alla, särskilt chefer och arbetsledare. Vidare skall man skapa en sådan framförhållning att varje förändring i riskmiljön kan mötas i tid med relevanta skyddsåtgärder. Slutligen skall man snabbt kunna återställa egendom efter inträffade skador, även av katastrofal omfattning, bl.a. genom ett väl fungerande system för riskfinansiering.

Den angivna målsättningen anses dock förutsätta en fortlöpande analys av verkets riskmiljö och förändringar i denna, särskilt sådana som väsentligt kan påverka verkets ekonomiska resultat och konkurrensläge. Dessutom poängteras det förebyggande skyddet, särskilt i form av information och utbildning, men också i form av tekniska åtgärder i syfte att öka säkerheten. Detsamma gäller det skadebegränsande skyddet i form av en beredskap hos personalen att med erforderlig insats och utrustning ingripa mot skadehändelser eller vid hot om sådana. En annan förutsättning för att genomföra denna policy är en riskfinansieringslösning som väsentligen bygger på lokala och centrala självrisker. Dock förutsätts en extern upphandling av försäkring i första hand för att möta katastrofrisker. All upphandling av försäkring skall ske centralt på koncernnivå.

Avslutningsvis konstateras i riktlinjerna att riskhantering skall ses som en naturlig och integrerad del av televerkets totala verksamhet. Det övergripande och principiella ansvaret för (risk)finansieringen ligger dock hos ekonomidirektören. Däremot ligger det primära ansvaret hos de operativa enheterna (dvs. bolagen inom Teleinvestgruppen och huvudenheterna inom verket), vilka har ett ekonomiskt ansvar för bl.a. sina skador och förluster. Varje enhet med resultatansvar skall premieras, då skadeutfallet undergått en klar förbättring. Hittills har arbetet pågått utan påtagliga störningar. Emellertid har man fått ägna både tid och resurser åt att motivera och utbilda personalen för att, under central samordning, gå från en centralt styrd säkerhetsverksamhet till en lokalt integrerad riskhanteringsverksamhet.

I avvaktan på bolagisering — då man fritt kan välja riskfinansiering — har man tillsatt en samordningskommitté för säkerhets- och riskmanagementfrågor. Kommittéen har till uppgift att vidareutveckla policyn för televerkets riskhantering, informera om förändringar i riskmiljön, rekommendera åtgärder för att förbättra riskmiljön, initiera gemensamma riskhanteringsprojekt, t.ex. utbildning, budgetera kostnaderna för riskhantering samt sammanställa en årsredovisning över riskhanteringsverksamheten. Man har också beslutat om hur den framtida riskhanteringen inom koncernen skall organiseras, nedan åskådliggjord genom en s.k. funktionell RM-organisation.



När det gäller riskfinansieringen har man inom televerket planer på att starta ett captiveförsäkringsbolag.[1] Följande syften och fördelar med ett captiveförsäkringsbolag har framhållits.

— Möjlighet att ha en hög självrisk på central koncernnivå.
— Styra och kontrollera inriktningen på riskfinansieringsverksamheten.
— Möjliggöra lokala försäkringsbeslut och lokala självrisker i en affärsrelation mot koncernens captive. (Jfr internbankkonceptet inom finansieringsområdet).
— Få internt informationsmaterial som underlag för skadeförebyggande och skadebegränsande skydd.
— Pressa försäkringspremier genom tillgång till återförsäkringsmarknaden.
— Möjlighet att ta fram egna försäkringsprodukter som komplement till televerkets ordinarie tjänste- och produktutbud.

Analysen av captiveförsäkringsalternativet har visat att det är klart lönsamt, såväl av ekonomiska, praktiska och styrningstekniska skäl för koncernen att inrätta en sådan verksamhet. Den grundläggande förutsättningen är dock verkets goda skadestatistik, dvs. skadorna är mycket få, samtidigt som riskerna är väl spridda både ekonomiskt som geografiskt.

Sammanfattning av de affärsinriktade myndigheternas erfarenheter av skadehantering

Flera myndigheter uppger att de i vissa avseenden är missnöjda med den nuvarande ordningen, bl.a. framhåller byggnadsstyrelsen att man ogillar att behöva ta driftsbudgeten i anspråk för sina skadeutbetalningar. Från flera håll är man också irriterad på utformningen av försäkringsförbudet. Det anses stelbent och förhindrar smidiga

[1] Angående de grundläggande begreppen inom riskhanteringsläran samt captiveförsäkringsbolag, se nedan avsnitt 2.4 Riskhanteringslära — grundläggande begrepp.

lösningar, även om myndigheten anser att särskilda omständigheter föreligger. Ofta har framhållits att man skulle vilja teckna försäkring för skadehändelser som inträffar ofta, s.k. frekvensskador.

Andra är dock i huvudsak nöjda med den nuvarande ordningen. Till dem hör vägverket. Också banverket uppger att de är tillfredsställda med de befintliga förhållandena, under förutsättning att man klarar av den ryckighet i resultatet som kan bli följden av att inte teckna försäkring. Som tidigare konstaterats anser sjöfartsverket att det måste garanteras tillskjutna medel vid katastrofliknande skador om försäkringsförbudet skall upprätthållas.

Av utredningens direktiv framgår att ett antal myndigheter — främst affärsverk och myndigheter med affärsmässiga inslag i sin verksamhet — har ansökt hos regeringen om dispens från förbudet att teckna försäkring. Av uttalandet skulle man kunna tro att det inom dessa myndigheter finns en välgrundad ståndpunkt eller policy vad gäller risk- och försäkringsfrågorna. Som ovan framkommit är så inte fallet. Med undantag för televerket och nu senast SJ och delvis byggnadsstyrelsen, har man över huvud taget inte haft något systematiskt angreppssätt. Som påpekats, bl.a. av televerket, förekommer det att myndigheter satsat på säkerhetssystem och andra skadeförebyggande åtgärder, men man har aldrig infogat det i en samlad riskhanteringspolicy. Flera myndigheter har över huvud taget aldrig analyserat sina risker — inte ens på en övergripande nivå. Utan att överdriva kan man säga att riskmedvetenheten hos dessa myndigheter är mycket låg.

2.2.2 Övriga myndigheter

Med anledning av uppdraget har utredningen begärt in uppgifter från närmare 60 myndigheter.[1] I syfte att få en allmän uppfattning om hur myndigheterna uppfattar problemområdet har de frågor som ställdes i enkäten varit allmänt hållna.[2] Utredningen har bl.a. frågat efter om myndigheten tecknat några försäkringar, vilken karaktär av egendom myndigheten innehar, erfarenhet av skador, framställda skadeståndsanspråk samt en allmän förfrågan om hur man uppfattar förbudet att teckna försäkring. Det allmänna intrycket är att myndigheternas svar i hög grad präglas av den specifika verksamheten. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser utifrån enkätsvaren. Några allmänna synpunkter kan dock framhållas. Försäkringsförbudet synes i hög grad ha respekterats. De tillfrågade myndigheterna verkar också i hög grad ha varit förskonade från allvarligare skadehändelser. Detta avser både egendomsskador och skadeståndsanspråk. Däremot har ungefär hälften av de tillfrågade myndig-

[1] Myndigheterna framgår av bilaga 1.

[2] Frågorna framgår av bilaga 2.

heterna uppgett att de genom inbrott och stöld, ofta vid upprepade tillfällen, berövats datorutrustning och annan lättare elektronisk utrustning, såsom telefaxapparater och kopieringsmaskiner. Ofta har dessa myndigheter uppgett att de skulle vilja försäkra sig mot sådana skadehändelser. Majoriteten synes också vilja upphäva försäkringsförbudet eller önskar i vart fall en mindre rigid regel. Några myndigheter vidhåller dock att den nuvarande ordningen är tillfredsställande. En särskild synpunkt som framkommit från flera myndigheter är behovet av att teckna ansvarsförsäkring för sin konsultverksamhet. Flera myndigheter har framhållit att de ur marknadsföringssynpunkt hamnar i ett sämre läge än sina konkurrenter när de uppger att ansvarsförsäkring saknas.

Här nedan följer ett utdrag av några av de tillfrågade myndigheternas svar.

Domstolsverket uppger att man önskar teckna försäkring, bl.a. för den konst som museer deponerat hos myndigheten. I flera fall har depositioner kopplats till krav på försäkring.

Inom *kriminalvårdsstyrelsens* verksamhetsområde sköts all skadereglering centralt. Detta avser både skadeståndskrav och andra egendomsskador. Vidare framhåller myndigheten att man har all den kompetens som krävs för en korrekt handläggning av sådana skadeärenden. Detta avser också trafikskaderegleringen. Vidare uppges att återanskaffning av stulen utrustning sker genom den sedvanliga driftsbudgeten, vilket innebär att man saknar exakta uppgifter beträffande den årliga skadekostnaden. Inte heller inför framtiden önskar man teckna några försäkringar.

Inom *SIDAs* verksamhetsområde tecknas transportförsäkringar avseende varuleveranser till biståndsländer samt för kontorsutrustning som skall sändas till biståndskontoren. Inom myndigheten har man också satsat betydande belopp på skadeförebyggande åtgärder, såsom säkerhetsdörrar, larmanordningar, bevakning av inpasserande och nattbevakning av ett bevakningsbolag. Vidare finns översvämningslarm och elspänningsskydd för att skydda datautrustningen. Ett omfattande bevakningssystem och säkerhetsanordningar finns också på kontoren i biståndsländerna.

Försvarets materielverk framhåller att frågan om statens ansvarighet i princip aktualiseras vid varje upphandling som myndigheten genomför. Ansvarsfrågan är dock bara en av många förhandlingsfrågor. I de fall en leverantör accepterar att själv ta ett utökat ansvar höjer det avtalets pris, eftersom leverantörens försäkringspremie övervältras på kunden. Försvarets materielverk menar därför att arten och graden av riksexponering varierar i hög grad från fall till fall och att olika lösningar måste prövas före varje beslut. Man anser därför att en liberalisering av de nuvarande reglerna skulle öka möjligheten att i det enskilda fallet finna den mest kostnadseffektiva lösningen. Avslutningsvis framhåller man att ett statligt försäkrings-

bolag för olika delar av statsförvaltningen bör studeras. Verket menar att myndigheten inom försvarsmakten kunde vara en lämplig indelning för en sådan lösning.

Fortifikationsförvaltningen är numera en uppdragsmyndighet. Det innebär att man, förutom till försvaret, också skall sälja sina tjänster till den civila statsförvaltningen, affärsdrivande verk, kommuner, landsting och privata företag. Eftersom man i många fall agerar på den öppna marknaden vill man i så liten grad som möjligt avvika från andra aktörer. Standardkontrakten inom byggkonsultbranschen kräver att konsulten har ansvarsförsäkring för ett betryggande belopp. Eftersom fortifikationsförvaltningen inte har möjlighet att teckna en sådan försäkring måste särskilda kontrakt upprättas. På samma sätt förhåller det sig vid entreprenader. Fortifikationsförvaltningen anser därför att myndigheten skall medges generell rätt att teckna alla erforderliga försäkringar i samband med bygg- och anläggningsentreprenader. I vissa fall vill man också ha möjligheten att teckna traditionell ansvarsförsäkring.

Förvaltningen saknar en fullständig bild av förekomsten av skador, eftersom de nuvarande reglerna inte medför något behov av att sammanställa skadefallen. Man är emellertid av den uppfattningen att fortifikationsförvaltningen har en mycket låg skadenivå. Förklaringen uppges vara att man har ett väl utvecklat förebyggande skydd, återkommande inspektioner och kontroller samt att det finns kontinuerlig bevakning. Avslutningsvis framhåller man att eventuella försäkringar bör tecknas på den öppna försäkringsmarknaden. Vidare menar man att tillfredsställande kompetens finns inom myndigheten.

Kustbevakningen är exempel på en myndighet som har betydande egendom i form av över 100 fartyg och båtar, flera flygplan och ett 100–tal motorfordon. Dess bättre har inga större skadefall inträffat under de senaste åren. Om en större skada inträffade skulle konsekvenserna sannolikt bli långvariga, eftersom medel för återanskaffning av exempelvis ett fartyg skulle få äskas i sedvanlig anslagsframställning. Ett försäkringsalternativ hade onekligen inneburit en snabbare återanskaffning. Sammanfattningsvis anser kustbevakningen att försäkringsförbudet på sikt bör upphävas och att statliga myndigheter — även anslagsfinansierade — skall få möjlighet att själva bedöma ändamålsenligheten av att teckna försäkring.

SMHI poängterar att det inom den nuvarande ordningen är mycket oklart om man över huvud taget kan påräkna ersättning för skadad utrustning. Oavsett vilken lösning som väljs menar myndigheten att frågekomplexet måste ges en klar och entydig lösning. SMHI är till stor del beroende av mät-, dator- och kommunikationsutrustning för sin verksamhet. Om en skada inträffar måste utslagen utrustning ersättas så snart som möjligt, helst inom några timmar, men senast en vecka efter skadefallet. Redan vid en skada som drabbar en mindre del av kritisk utrustning kan ersättnings-

kostnaden uppgå till mer än 10 milj.kr. Eftersom myndigheten innehar egendom till ett stort återanskaffningsvärde är man angelägen om att få klara besked i dessa frågor. Avslutningsvis menar SMHI att försäkringsförbudet upplevs som ett stort hinder i affärsverksamheten. Detta gäller särskilt inom den del av verksamheten som bedrivs utomlands. Samarbete med kunder, leverantörer och samarbetspartners försvåras i hög grad av försäkringsförbudet.

Av en enkät utförd internt inom *generaltullstyrelsen* framgår att det finns en allmän önskan att kunna teckna en vagnskadeförsäkring efter det att den treåriga vagnskadegarantin vid nybilsköp gått ut. Tullverket framhåller också att man inför framtiden sannolikt kommer att få ett större behov av att kunna teckna försäkring. För närvarande genomgår man en omorganisation. En av de viktigaste förändringarna är att ett 40-tal självständiga resultatenheter skall inrättas. Dessa enskilda tullmyndigheter får ett eget ekonomiskt ansvar, vilket kan ses som ytterligare ett led i de delegeringssträvanden som genomsyrar statsförvaltningen. Här bör också finnas möjlighet att göra ekonomiska överväganden. Ett sådant kan vara att minska sårbarheten för skador eller stöld av egendom genom att teckna försäkring.

Riksskatteverket menar i sitt svar att myndigheterna bör ha frihet att försäkra sig mot de risker som förekommer inom resp. myndighetsområde. För riksskatteverkets del skulle det i så fall kunna bli aktuellt med försäkring av dataanläggningar och ansvarsförsäkring till skydd för eventuella skadeståndsanspråk. Försäkringen skulle kunna tecknas antingen hos försäkringsbolag eller genom något statligt organ på liknande sätt som "trafikförsäkring" hos FCF. Myndigheten menar också att försäkringspremierna i varje fall måste vägas mot de risker som finns för förlust eller skadeståndsanspråk. En sådan avvägning torde ofta komma att resultera i att myndigheten väljer att vara oförsäkrad, menar verket. Riksskatteverket är chefsmyndighet för kronofogdemyndigheter och andra skattemyndigheter och deklarerar att förhållandet i försäkringshänseende är detsamma för dessa myndigheter.

Naturvetenskapliga forskningsrådet uppger att försäkringsförbudet knappast har upplevts som ett hinder, men att rådet vid ett par tillfällen velat försäkra en dyrbar vetenskaplig utrustning som fraktats mellan olika länder. Rådet har vid några tillfällen försäkrat föremål som lånats in för att visas på utställningar som arrangerats tillsammans med andra organisationer. Avslutningsvis menar naturvetenskapliga forskningsrådet att det är särskilt angeläget med försäkring beträffande utställningar och transporter.

I *arbetsmarknadsstyrelsens* svar poängteras att det vore önskvärt att kunna teckna försäkring när det ur affärsmässiga eller andra aspekter kunde vara fördelaktigt. Exempelvis erbjuder vissa bil- och leasingföretag paket av olika slag och som ofta inkluderar försäk-

ring. Inom verket finns också en särskild enhet, kallad arbetslivstjänster. Denna avdelning har i uppdrag att sälja kompetens inom yrkesinriktad rehabilitering till försäkringskassor och företag. Arbetslivstjänster är helt uppdragsfinansierat. Sedan verksamheten startat har man införskaffat möbler, kontorsmaskiner och övrig utrustning. I detta sammanhang har behovet av försäkring aktualiserats. Om egendomen förstörs eller stjäls måste man använda sina intäkter, vilka inte är beräknade för den här typen av nyanskaffning. Man menar således att försäkring är en förutsättning för att verksamheten skall kunna vara helt intäktsfinansierad.

Statens invandrarverk uppger att de skador som inträffar i invandrarverkets verksamhet till största delen är skador som kan hänföras till flyktingarna/de asylsökande. Emellertid ansvarar de för sina egna handlingar och verket anser sig inte — annat än vid arbetsplatsorientering och vid s.k. meningsfull sysselsättning — ha något ansvar för de skador som vållats. De skador som drabbar invandrarverket regleras vanligtvis kontraktsenligt och torde normalt inte lämpa sig för försäkring. Förbudet mot att teckna försäkring har således inte heller upplevts som något hinder.

Liksom för arbetslivstjänster uppger *AMU-styrelsen* att försäkringsförbudet upplevs som ett hinder i verksamheten. Verksamheten är uppdragsfinansierad, men den huvudsakliga uppgiften är att sälja utbildning till länsarbetsnämnden. AMU-gruppens verksamhet är indelad i länsverksamhet. Vid en eventuell skada skall resp. län själv stå för kostnaderna. En skada såsom brand, maskinhaveri eller mänskliga misstag kan få stora ekonomiska konsekvenser för länet. AMU-gruppen har en intern riskfond på för närvarande 1 milj.kr. för att delvis täcka sådana kostnader. Fonden kan dock bli helt otillräcklig vid omfattande skador. Vidare uppges att företagskunder ofta kräver att det vid avtal om försäljning och utbildning garanteras att AMU-personal är försäkrad. AMU-gruppen har år 1989 ansökt om dispens från förbudet för att kunna försäkra sina kursdeltagare. Någon tillförlitlig skadestatestik finns dock inte.

Statens institut för byggnadsforskning disponerar kontors- och laboratorielokaler i vilka man ansvarar för datoranläggningar, bibliotek och ordinär kontorsutrustning. Institutet innehar också ett antal egna fordon. I sitt yttrande ställer man bl.a. frågan om vad som skulle hända om skadeståndsanspråk riktades mot institutet till följd av användning av institutets forskningsresultat. Det har hittills inte förekommit, men skulle kunna avse betydande belopp. Ett sådant scenario är inte otänkbart, eftersom en av institutets viktigaste uppgifter är att medverka i en rationell utveckling och förnyelse inom bostadsbyggnadssektorn. Vidare uppger man att försäkringsförbudet inte upplevts som ett väsentligt hinder, men denna ståndpunkt grundas helt och hållet på förutsättningen att det i nuvarande ordning

skall vara möjligt att genom extra anslag kunna få kompensation för om omfattande eller dyrbar utrustning skulle komma till skada.

Sveriges geologiska undersökningar noterar att man i samband med konsultuppdrag för företag och andra organisationer har ett stort intresse av att kunna teckna en ansvarsförsäkring. Likaså önskar man försäkra dyrbara och tekniskt avancerade instrument som används i fält under primitiva förhållanden. Särskilt angeläget är detta för utrustning som är en nödvändighet för produktionen och som kan betinga stora återanskaffningskostnader.

Lantmäteriverkets verksamhet är till drygt hälften avgiftsfinansierad. Inom den del som avser myndighetsutövning är två typer av skador mest frekventa. Den ena typen avser skador på rör-, el- och telekablar i samband med utmärkning av gränser. Den andra typen av skador inträffar när verket i avtal åtagit sig att åt kommuner utföra utsättningar och framställa s.k. nybyggnadskartor enligt plan- och bygglagen. Verket utför därvid i entreprenad, kommunal myndighetsutövning mot enskild. I de fall fel begås av lantmäteriverket, ansvarar staten för uppkomna skador. Inom uppdragssektorn är skadebilden inte lika homogen. Exempel på verksamheter där antingen anspråk framställts eller där verksamheten bedöms som riskfylld är

— värdering av fastigheter,
— mätning, särskilt s.k. industrimätning, där kraven på noggrannhet kan vara mycket stora eller där mätning integreras i processindustriella förlopp,
— framställning av kart- och mättekniskt underlag för projektering i analog och digital form,
— dokumentation av industrianläggningar, t.ex. av rörsystem och
— transport av originalhandlingar mellan olika lantmäteriverk.

Riskerna är många gånger svåra att förutse vad gäller dessa verksamheter. Skador inträffar inte lika frekvent som inom den del som avser myndighetsutövning, men å andra sidan brukar kraven uppgå till betydande belopp. För närvarande handlägger lantmäteriverket ett anspråk om 2 milj.kr. på grund av felaktigheter i ett levererat underlag för projektering.

Mot bakgrund av dessa synpunkter har lantmäteriverket redan år 1989 inlämnat en hemställan till bostadsdepartementet om att teckna försäkring för sin konsultverksamhet. Främst i syfte att kunna använda det standardvillkor som används inom konsultbranschen önskar man försäkra lantmäteriets industrimätningsverksamhet. Eftersom standardvillkoren förutsätter att verksamheten är försäkrad måste i regel en diskussion tas med motparten och en särskild reglering åstadkommas. Därtill kommer risktagandet att bedriva verksamheten, utan möjlighet att försäkra den.

En av *statskontorets* uppgifter är att samordna anskaffning av ADB-utrustning, stödja myndigheternas anskaffning och användning

samt upphandla viss sådan utrustning. I praktiken, men inte formellt, står resp. myndighet som ägare till den utrustning man disponerar. Eftersom statskontoret, vad gäller finansiering och förvaltning, kan liknas vid ett låneinstitut är frågor som rör försäkring av den förvaltade egendomen i första hand en angelägenhet för berörda driftsansvariga myndigheter, menar statskontoret. Återanskaffningsvärdet för ADB-utrustningen är ca 3 miljarder kronor. Värdet på de tre största enskilda dataanläggningarna är 535 milj.kr. I övrigt är anläggningarna relativt väl spridda.

Vidare uppger kontoret att statliga inköpare stött på ett nytt problem efter det att den nya köpsrättsliga lagstiftningen trätt i kraft. Numera har säljare av varor börjat ersätta funktionsgarantier med särskilda försäkringar mot skada som kan drabba varan. Sådana försäkringar innefattar, utan samma fördelar som funktionsgarantier, ofta även sakförsäkring och olycksfallsförsäkring. Ofta används denna modell även vid köp mellan näringsidkare och myndigheter. Vid anskaffning av varor av konsumentkaraktär kan det även för staten vara hanteringsmässigt praktiskt att godta försäkringslösningar framför att förhandla bort den stundtals "obligatoriska" försäkringen, menar statskontoret.

Rikspolisstyrelsen uppger att det inom polisväsendet i dag finns ca 3 000 bilar, över 300 motorcyklar, diverse andra motorfordon, 6 helikoptrar och 15 polisbåtar. Vidare finns teknisk utrustning av mångahanda slag. Det finns bland polismyndigheterna ett uttalat behov av att teckna vagnskadeförsäkring för polisfordonen, när vagnskadegarantin gått ut. Denna önskan kommer troligen att öka dramatiskt efter budgetåret 1992/93, då polisväsendet går in systemet med treårsbudget. Då kommer samtliga fordonskostnader att belasta den lokala polismyndigheten. Hittills har rikspolisstyrelsen stått för kostnaderna i fråga om totalhavererade fordon och vissa svårt skadade fordon, medan den lokala polismyndigheten själv har fått stå för övriga skador.

Statens löne- och pensionsverk uppger i sin svarsskrivelse att myndigheten numera är helt intäktsfinansierad. Man förutsätter att det förväntas att verket själv skall ta ansvaret för täckning av förluster i verksamheten. Därför känner man en stor oro inför vad som skulle bli konsekvensen av en större skadehändelse. Verket tror att det möjligen finns en skillnad mellan anslags- och intäktsfinansierade statliga verksamheter. Troligen känner de anslagsfinansierade myndigheterna en större trygghet med den rådande ordningen. Man poängterar att man saknar besked om konsekvenserna vid en skada av större omfattning. Troligen skulle verket välja att försäkra dyrare utrustning och fordon mot brand och stöld om förutsättningar fanns. Motivet för detta är att det är tveksamt om staten är beredd att stå konsekvenserna om något inträffar.

Statens naturvårdsverk har upplevt försäkringsförbudet som ett stort hinder. I första hand vill man försäkra sin fordonspark samt viss typ av mät- och datorutrustning. Vid ett flertal tillfällen har man utsatts för stölder av datorutrustning där man själv har tvingats svara för hela återanskaffningskostnaden.

2.2.4 Universiteten

Nuvarande skadehandläggningssystem

De mindre högskolorna får själva ansvara för enskilda skador som inte överstiger 40 000 kr. Överstiger kostnaden detta belopp kan man vända sig till UHÄ som betalar skadekostnaden upp till 1 milj.kr. per skada. Överstiger kostnaden 1 milj.kr. kan man vända sig till regeringen. I regel skickar högskolan en anhållan till UHÄ för vidare befordran till utbildningsdepartementet för handläggning. Det slutgiltiga beslutet fattas i samråd med finansdepartementet. Någon etablerad praxis för handläggning av sådana ärenden finns inte. Det är inte heller säkert att full kompensation utgår. Enligt uppgift har endast ett fåtal anhållanden inkommit till regeringen under den senaste femårsperioden.

De större forskande högskoleenheterna ansvarar i princip själva för sina skadekostnader. Den av universiteten uppburna s.k. UHÄ-ramen, bl.a. avsedd för utrustning, kan användas för att täcka skadekostnader. Vid större skador som överstiger 1 milj.kr. kan även de större högskolorna, på samma sätt som de mindre, vända sig till regeringen med sina anspråk. Man bör dock poängtera att denna möjlighet inte på något sätt garanterar att medel tilldelas samt att det är en förutsättning att skadekostnaden överstiger 1 milj.kr. per skadetillfälle.

Universitetens nuvarande ersättningsordningar

Inledningsvis kan man konstatera att flera omständigheter pekar på att det redan i dag förekommer ett relativt stort antal försäkringar som tecknats av enskilda universitetsinstitutioner i strid med försäkringsförbudet. Främst verkar man ha tecknat fordonsförsäkring och försäkring av egendom av specifik eller särskilt värdefull karaktär.

Samtliga forskande högskolor utsätts regelbundet för datorstölder. Dessa stölder synes innebära de största praktiska problemen för de enskilda institutionerna. Kostnaderna varierar, men för de största högskolorna kan man uppskatta kostnaderna till 1 milj.kr. per år. På senare år har de mest utsatta universiteten i storstadsregionerna lyckats få ner antalet stölder något genom att förbättra inbrottsskyddet, det s.k. skalskyddet. Universiteten hanterar sådana skade-

kostnader själva. Ersättningssystemen varierar dock. Vissa universitet tycks inte ha några som helst riktlinjer, medan däremot andra har utvecklat noggranna ersättningsrutiner. Gemensamt är dock att man som regel inte har tillräckliga resurser för att ersätta samtliga stölder. På Stockholms universitet har man beslutat att endast ersätta utrustning som finns upptagen i en inventarieförteckning och som dessutom har varit fastlåst. På KTH har man under budgetåret 1991/92 kommit i det läget att man, trots självrisker på 50 000 kr. per institution, endast ersätter 60 % av skadekostnaden. I Uppsala disponerar fakulteterna medel för ersättning av skador upp till 100 000 kr., därefter kan hemställan göras till universitetets reservfond. Universitetens knappa resurser har i vissa fall inneburit att endast en viss del av värdet har kunnat ersättas i kombination med höga självrisker för de drabbade institutionerna.

För övriga skadetyper, såsom exempelvis brand- och vattenskador, finns inte tillräckligt underlag för att uttala sig generellt. Dessa skadetyper drabbar främst fastigheter, vilka som regel förvaltas av byggnadsstyrelsen. I den mån skador uppkommer på lös egendom försöker man för varje skada hitta en lämplig lösning.

Universitetens synpunkter inför framtiden

Den allmänna uppfattningen är att den nuvarande ordningen är mycket oklar. Försäkringsförbudet har inte följts upp med något system för hur risker skall hanteras. I takt med den ökande decentraliseringen av budgetansvar m.m. har oklarheterna accentuerats. Myndigheterna synes — sannolikt med all rätt — i allt mindre utsträckning förutsätta att inträffade skador kommer att ersättas från centralt håll. Därför har många myndigheter framhärdat att man antingen skall upphäva försäkringsförbudet eller att staten centralt får ansvara för inträffade skador.

Universiteten vill som regel själva besluta om man skall teckna försäkring. Särskilt angeläget verkar behovet vara i uppdragsverksamhet. Konsultansvarsförsäkring och stöldförsäkring för stöldbegärlig datautrustning beskrivs som mest angeläget. Många ser försäkringsmöjligheten som det enda sättet att åstadkomma en snabb återanskaffning och därmed undvika avbrott i verksamheten. Vidare nämns att försäkring bör övervägas för egendom som transporteras, medförs vid fältarbete eller används i bostaden.

2.2.4 Museerna

Utredningen har också vänt sig till ett antal statliga museer för att få uppgifter om hur de uppfattar försäkringsproblematiken. Statens konstmuseer består av tre stycken museer, Nationalmuseum,

Moderna museet och Östasiatiska museet. Dessutom ingår stora konstsamlingar som finns på en rad olika slott som tillhör staten, t.ex. Gripsholm, Drottningholm, Rosenborg, Läckö, Vadstena m.fl. Statens konst- och konsthantverkssamlingar är betydande, även internationellt sett, och betingar ett avsevärt värde. Nationalmuseums samling av teckningar anses tillhöra en av de tio främsta i världen.

Några katastrofartade skador har inte inträffat. De skador som ändå förekommit är främst smärre åverkan och stölder. Kostnaden för renovering får myndigheten bekosta med egna medel, liksom transportskador och skador i samband med dåligt inomhusklimat. Stölderna har ökat under senare år. Lyckligtvis har konstverken oftast återfunnits. Inte heller i något fall har ersättning utgått från statsmakterna för stulen konst. För att motverka skador och stölder har statens konstmuseer ett väl utvecklat säkerhetssystem. Enligt myndigheten är dock resurserna alltför snålt tilltagna för att säkerheten kan hållas på en acceptabel nivå.

Avslutningsvis menar statens konstmuseer att försäkringsförbudet upplevts som ett stort hinder i verksamheten. Om staten skall uppträda som sin egen försäkringsgivare skall också den drabbande myndigheten kompenseras för sin skada. Eftersom någon sådan ersättning hittills inte har utgått menar statens konstmuseer att man måste ges möjlighet att kunna teckna försäkring. Den typ av försäkring som i så fall förordas är en kombination av skade-, stöld- och "klimat"-försäkring. Med det senare menas en försäkring som skyddar egendomen mot dåligt inomhusklimat.

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer består av riksantikvarieämbetet och ett antal olika institutioner, nämligen Statens historiska museum, Kungliga myntkabinettet, Medelhavsmuseet, Institutionen för konservering och slutligen Vitterhetsakademiens bibliotek. Många av institutionerna innehar samlingar där guld- och silverföremål till ett marknadsvärde av 100-tals miljoner kronor ingår. Under senare år har ett par föremål per år stulits från de permanenta utställningslokalerna. Den största enskilda skadan inträffade när en vakt överfölls och gärningsmännen kom över ett mynt värt 2 milj.kr. Inga av de föremål som stulits har återfunnits. Dessutom har under senare år kontorsutrustning och annan elektronisk utrustning stulits.

Även riksantikvarieämbetet och statens historiska museer anser att försäkringsförbudet varit ett stort hinder i verksamheten. Främst är man intresserad av stöld- och skadeförsäkring för museernas samlingar. Myndigheten synes också förorda att försäkringen upphandlas på den privata försäkringsmarknaden.

Till skillnad mot de tidigare museerna uppger Livrustkammaren, Skoklosters slott och Halvylska museet att man inte upplevt försäkringsförbudet som något hinder i verksamheten. Däremot verkar

Naturhistoriska riksmuseet kritiska till försäkringsförbudet. Inte i något fall har museet fått ersättning när skador inträffat.

Sammanfattningsvis kan sägas att museernas situation i hög grad skiljer sig från övriga myndigheter inom den civila statsförvaltningen. Den främsta skillnaden är kanske att museerna innehar egendom till mycket stora värden. Man skall dock ha klart för sig att museernas främsta uppgift är att förvalta värden av ideell natur. I de flesta fall är direkt återanskaffning av förstörda eller förlorade föremål omöjligt. Det är därför inte rimligt att göra omedelbara jämförelser med förhållandena för andra civila myndigheter. En bärande princip i traditionell riskhantering är att det finns en övre gräns då det inte längre är meningsfullt att ur företagsekonomisk synvinkel bekosta försäkring eller skadeförebyggande skydd. Sannolikt får en sådan princip omprövas när det gäller museernas egendom. Man får från fall till fall avgöra hur stora resurser man vill och kan avsätta för det förebyggande skyddet.

2.3 Försäkringsverksamheten inom försvarets civilförvaltning

Försvarets civilförvaltning (FCF) är en stödmyndighet för försvarsmakten inom områdena personaladministration, ekonomiadministration och juridik. De för utredningen mest intressanta uppgifterna — försäkringsverksamheten — bedrivs inom den juridiska enheten.[1]

Den juridiska enheten inom försvarets civilförvaltning är i första hand en servicemyndighet för försvaret. Man uppträder också som ombud både inom och utom rätta. Vad gäller den rådgivande verksamheten, handlar det mest om förvaltningsrättsliga och affärsrättsliga angelägenheter. Den juridiska enheten ombesörjer också en relativt omfattande rådgivning till myndigheter inom den civila statsförvaltningen, främst vid handläggningen av personskador, men också i skadeståndsrättsliga frågor. Alla försvarets trafikskador, marina ska-

[1] Från våren 1992 är enheten indelad i fyra affärsområden. Varje affärsområde skall driva sin verksamhet med resultatansvar mot verksledningen. De fyra områdena är: rättsligt stöd, fordringsbevakning/inkasso, ansvarsskadereglering och motorförsäkringar. *Rättsligt stöd* ger hjälp, råd, information och utbildning i frågor som rör föreskrifter och avtal, förvaltningsrätt, förfogande, militär medverkan i civil verksamhet, köp- och avtalsrätt, avtalsgranskning, straff-, process- och skadeståndsrätt. (Ca 2 personer) *Fordringsbevakning/inkasso* sysslar med bevakning av statens ersättingsanspråk samt indrivning av dess fordringar.(Ca 4 personer) *Ansvarsskador* reglerar ersättningsanspråk mot staten och av ansvars- och transportförsäkringsskador. Dessutom hanteras ex gratiaersättning samt utlåtanden i ansvarsskadeärenden. (Ca 2 personer) *Motorförsäkringar* ansvarar för den försäkringsliknande verksamheten. Verksamheten är uppdelad i en del som sysslar med personskadereglering och en annan som arbetar med sakskador.(Ca 16 personer totalt)

dor, flygskador och markskador handläggs också inom enheten, i den mån de inte delegerats till lokal nivå.[1]

Försäkringsverksamheten startades år 1988. En av orsakerna till att verksamheten kom i gång var att det från försäkringsbranschen framförts klagomål på vissa statliga myndigheters sätt att sköta sin trafikskadereglering. En annan orsak var att det vid detta tillfälle blev en nedgång i arbetsbelastningen i samband med neddragningar inom försvaret. Minskade ekonomiska förutsättningar innebar att man drog ner på de militära övningarna och därmed minskade också antalet militära skador. På så sätt frigjordes resurser inom FCF.

Mot denna bakgrund beslöt FCF att aktivt erbjuda myndigheterna utanför försvaret hjälp med trafikskaderegleringen. FCF erbjöd myndigheterna att teckna antingen ett avtal om skadereglering mot timdebitering eller en ren trafikförsäkring. Försäkringsalternativet rönte stort gensvar, medan skadereglering mot timdebitering i huvudsak inte ansågs intressant. Efter upphandlingsförfarande lyckades FCF ganska omgående få ett försäkringsavtal med polisväsendet. Som tidigare omtalats tillhör polisen de myndigheter som är undantagna från försäkringsförbudet.[2]

Försäkringsvolymen har därefter ökat successivt. För närvarande försäkrar FCF omkring 6 500 fordon för ett 100-tal myndigheter.

FCFs försäkringar har mottagits positivt och kundförhållandet är gott. En undersökning inom polisen avseende perioden juli 1988 - juni 1990, visade att mer än 70 % av polisens handläggare av fordonsfrågor ansåg FCFs trafikförsäkringstjänst som bättre än tidigare anlitade försäkringsbolags motsvarande tjänst. Övriga ansåg att det inte var någon skillnad. Det är värt att notera att FCFs pris var avsevärt lägre än det försäkringsbolag som låg närmast FCFs anbud. Rikspolisstyrelsen har — efter upphandling — nyligen avtalat med FCF om ytterligare en försäkringsperiod.

FCF har en kredit på 2 milj.kr. i riksgäldskontoret och placerar premierna på räntebärande konto där. Mot bakgrund av att det fordras koncession för att bedriva försäkringsrörelse i Sverige har försäkringsinspektionen yttrat sig över verksamheten. Inspektionen hade inget att erinra, eftersom den betraktades som en intern statlig angelägenhet.

Vidare kan tilläggas att trafiksäkerhetsverket har medgett FCF att lägga in sin "bolagskod" i centrala bilregistret för fordon som FCF svarar för. Det är främst försäkringsbolagen som har behov av att genom bilregistret avgöra om det är FCF eller den fordonsägande myndigheten som är motpart när en kollision inträffat.

---

[1] Verksamheten inom FCF är för närvarande under utredning av utredningen (FÖ 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO-utredningen). Utredningen väntas föreslå en uppdelning av FCFs uppgifter. Ett delbetänkande om verksamheten vid FCF väntas avlämnas den 30 september 1992.

[2] Jfr nedan avsnitt 4.1 Bakgrund.

Det gällande förbudet för myndigheterna att teckna försäkring avser bl.a. trafikförsäkring (skyddar mot personskador och sakskador som fordonet orsakar i sin omgivning). Som tidigare påtalats kan vissa myndigheter teckna trafikförsäkring på den privata marknaden. Däremot lägger det nuvarande försäkringsförbudet hinder i vägen för varje myndighet, när det gäller försäkring av det egna fordonet — kaskoförsäkring. Eftersom det visat sig att flera myndigheter, trots förbudet, kaskoförsäkrat sina fordon erbjuder FCF numera även vagnskade- och tilläggsförsäkring (brand-, stöld-, glasrute-, räddnings- och rättsskyddsförsäkring). FCF kan med andra ord helförsäkra ett fordon. FCF har tecknat samarbetsavtal med Trafikförsäkringsföreningen (TFF), Försäkringsbranschens Serviceaktiebolag (FSAB), Larmtjänst AB, Bärgningskåren AB och SOS International A/S, innebärande att FCF och dess kunder får samma service från dessa organisationer som försäkringsbolagen och deras kunder.

Fr.o.m. den 1 juli 1990 använder FCF databaserade system för premiedebitering, skadereglering, ekonomiuppföljning och redovisning av statistik.

Verksamhetens omfattning

Den trafikförsäkring som FCF erbjuder är en samlingsförsäkring, vilket innebär att man inte försäkrar enskilda fordon, utan sluter avtal med resp. myndighet som innebär att man reglerar en skada, om fordonet vid skadetillfället var registrerat på myndigheten. En gång om året tar man fram varje myndighets fordonsbestånd ur bilregistret för att fastställa myndighetens premie för det kommande försäkringsåret. Myndigheterna behöver således inte anmäla anskaffningar eller avyttringar. Systemet är administrativt enkelt. Premierna kan därför hållas låga. Enligt de uppgifter utredningen inhämtat är de avgifter FCF debiterar avsevärt lägre än motsvarande trafikförsäkringspremier. Myndigheter med fler än 20 fordon får dessutom rabatt på upp till 60 % av ordinarie premier beroende på resp. myndighets skadeutfall. Premieintäkterna för budgetåret 1991/92 beräknas uppgå till omkring 7 milj.kr. Beloppet beräknas täcka skade- och handläggningskostnaderna samt ge ett mindre överskott.

Antalet trafikförsäkrade fordon är som nämnts för närvarande omkring 6 500. Av dessa är omkring 300 vagnskadeförsäkrade och omkring 800 tilläggsförsäkrade.

Antalet skadeärenden uppgick under budgetåret 1991/92 till 1 336, varav 135 var personskadeärenden och 1 201 var sakskadeärenden.

Som nämnts ovan reglerar FCF även trafikskador för försvarets 42 000 "trafikförsäkringspliktiga" fordon. Med hänsyn till att vissa

av dessa fordon är förrådsställda under en stor del av året, beräknar FCF att försvarets "aktiva" fordonsbestånd uppgår till omkring 10 000 fordon. Skadekostnaden uppgår för närvarande till omkring 9 milj.kr. per år. Den är, liksom handläggningskostnaden, för närvarande anslagsfinansierad. Fr.o.m. den 1 juli 1992 skall dock även denna del intäktsfinansieras. Antalet militära trafikskadeärenden uppgick för budgetåret 1991/92 till 1 313, varav 364 var personskadeärenden och 949 var sakskadeärenden.

Särskilt om skaderegleringen

FCF reglerar skador enligt försäkringspraxis. Man har försäkringsutbildade skadereglerare och skadeinspektörer. FCF handlägger personskador efter principen aktiv skadereglering, vilket innebär dels att FCF till största delen sköter den utredning som behövs för att fastställa vilken ersättning den skadelidande är berättigad till, dels att den skadelidande skall få all den ersättning han är berättigad till, oavsett yrkande. I svårare skadefall gör skaderegleraren vanligen hembesök för att få en bättre utredning om den skadelidandes möjlighet att klara den dagliga livsföringen och sitt arbete. Förutom den medicinska utredningen kan det i svårare skadefall även bli fråga om kontakter med arbetsgivare, försäkringskassa och arbetsförmedling för att få till stånd rehabilitering och omplacering när den skadelidande inte kan gå tillbaka till sitt tidigare arbete. Till hjälp med invaliditetsbedömningar har FCF tillgång till medicinskt sakkunniga inom ett antal olika specialiteter. Vid bestämmande av den ideella ersättningen används samma tabeller som försäkringsbolagen använder i sin trafikskadereglering. Till FCF är knutet en rådgivande nämnd, Försvarets skaderegleringsnämnd. Nämndens ledamöter tillsätts av regeringen. De fyra fasta ledamöterna är jurister och de tre särskilda ledamöterna har erfarenhet från försäkringsbranschens nämnder. Nämnden är en motsvarighet till Trafikskadenämnden på den privata sidan. Den borgar för att FCF följer försäkringspraxis. FCF begär nämndens yttrande, bl.a. i personskadeärenden där invaliditeten uppgår till 10 % eller mer, i ärenden där skadekostnaden uppgår till mer än fem basbelopp och i ärenden av principiell natur. Nämnden skall, enligt stadgarna, även betjäna den civila statsförvaltningen.

Utöver den beskrivna trafikskaderegleringen handlägger FCF personskador på uppdrag av andra statliga myndigheter och verk. Under år 1990 reglerade FCF sålunda mot timarvode 84 svåra personskador åt SJ och 13 åt andra myndigheter. I dessa ärenden betalas skadekostnaden av uppdragsgivaren.

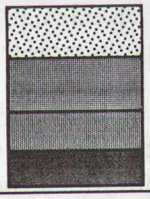
2.4 Riskhanteringsteori — grundläggande begrepp

Introduktion

Det gällande försäkringsförbudet skall inte nödvändigtvis ses som något förlegat. Däremot kan den omständigheten att vissa myndigheter ändå har tecknat försäkring, tyda på att förbudet är alltför stelbent eller möjligen att man inte beaktat försäkringsförbudets bakomliggande syften. Ofta används nämligen mer eller mindre sofistikerade metoder för att kringgå förbudet.

Av tradition är försäkring den viktigaste metoden för att finansiera inträffade skador, s.k. riskfinansiering. Att välja att *inte* teckna försäkring är en alternativ riskfinansieringsmetod. Som framgår av det följade finns också flera andra metoder, bl.a. avsättningar till skadefonder. Behovet av reformering av reglerna om försäkring inom staten står inte i första hand att finna i själva finansieringen. Det är nämligen oomtvistat att den mest kostnadseffektiva skadefinansieringsmetoden är självförsäkring. Däremot kan det finnas andra orsaker, än rena kostnadsskäl, för att teckna försäkring.

Med ursprung i USA har de senaste 15 åren s.k. risk management, eller på svenska *riskhantering*, blivit allt vanligare inom svenskt näringliv. Det som utmärker riskhanteringsläran är att man anlägger ett nytt perspektiv för att på ett konsekvent och enhetligt sätt hantera företagets risker. Riskhanteringslärans grundbult är riskkostnad. För att åskådliggöra detta krävs att man går ett steg längre än den traditionella försäkringen. Man måste dessutom ta hänsyn till kostnader som inte omfattas av försäkringen. Summan av kostnaderna utgör den totala riskkostnaden.



Försäkringspremier och annan riskfinansiering

\+ Skadekostnader för oförsäkrade händelser och skador under självrisk

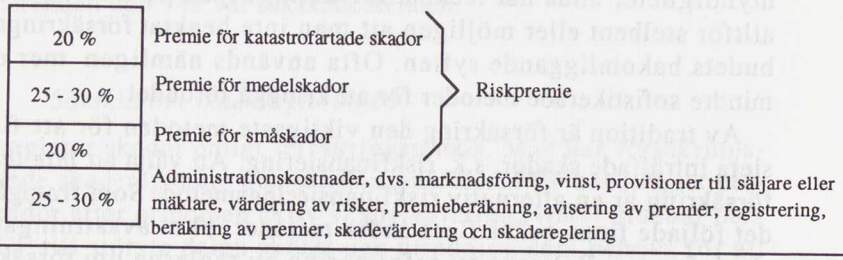
\+ Kostnader för skadeförebyggande åtgärder

\+ Kostnader för administration

= Total riskkostnad

Avsikten med riskhanteringsläran är att optimera kostnaderna för varje box i syfte att uppnå den totalt sett lägsta riskkostnaden. Att avsätta ett belopp för skadeförebyggande åtgärder kan vara mer kostnadseffektivt än att satsa motsvarande summa på en försäkring. Även om försäkringen är särskilt förmånlig kan de skadeförebyggande åtgärderna medföra att skadan aldrig inträffar. Därmed blir också den totala riskkostnaden lägre. Svårigheten ligger i hur man optimerar kostnaderna för resp. box, det är också det som är själva innehållet i riskhanteringsläran.

Som nämnst ovan är huvuddelen av försäkringspremien relaterad till finansieringen av skadorna. Anlägger man ett risktänkande är dock försäkring en betydligt mer mångfassetterad produkt. Om man delar upp försäkringspremien i sina beståndsdelar finner man kanske att man inte är villig att betala för alla de beståndsdelar som ingår i premien. Standardpremien för en skadeförsäkring kan schematiskt ha följande utseende.



100 % = Total försäkringspremie

Utan att generellt varken förkasta eller förespråka försäkring kan man således välja ut de delar av försäkringsprodukten som är lämpligt i det enskilda fallet. Även om det sannolikt är korrekt att staten inte behöver finansiera de skador som inträffar genom försäkring, innebär det inte att andra inslag i försäkringsprodukten också alltid skall förkastas.

Utgångspunkten i detta betänkande är således att försäkring är en produkt som består av olika delar, huvuddelen är riskfinansiering. Andra delar är försäkringsadministration. I ett större perspektiv är det också klart att själva finansieringen inte är det största problemet för staten, vilket också är den bärande tanken bakom försäkringsförbudet.

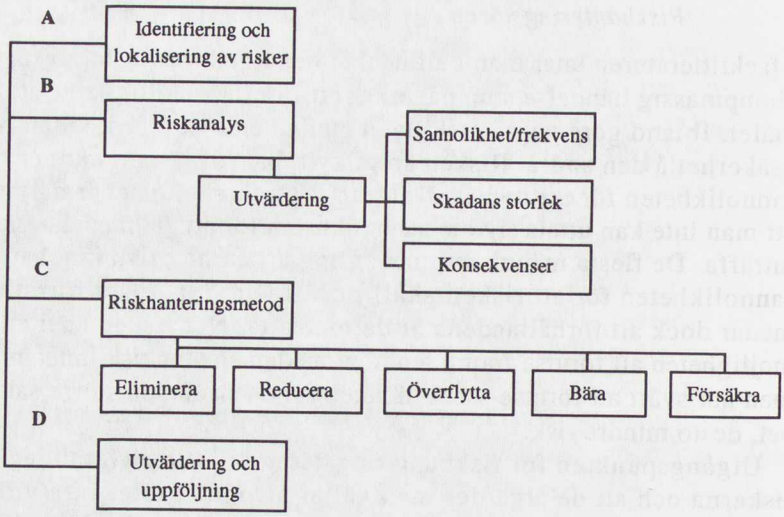
För att uppnå den lägsta totala riskkostnaden och därmed den bästa kostnadseffektiviteten måste vi använda oss av de teorier och erfarenheter som gjorts inom riskhanteringsområdet. En annan omständighet beträffande försäkring är att försäkringsersättningen aldrig täcker hela den ekonomiska förlusten. Förutom självrisken — som de flesta torde vara medvetna om — täcker inte försäkringen kostnader för förlust av goodwill eller förlust av marknadsandelar. Vidare innebär en skada ofta att den närmaste tidens planering måste göras om. Sådana kostnader ersätts inte genom en vanlig försäkring. Sammanlagt kan detta uppgå till betydande belopp som ofta är mycket svåra att visa. Vissa menar att de dolda kostnaderna vid en storskada är två till tre gånger större än den försäkringsersättning som utbetalas genom en ordinär skadeförsäkring.

Riskhanteringsläran

I facklitteraturen talar man i allmänhet om att en risk är faran för en slumpmässig händelse som påverkar ett företags möjligheter att nå målet. Ibland görs också åtskillnad mellan en risk å ena sidan och osäkerhet å den andra. Risken är kalkylerbar, dvs. man känner till sannolikheten för att den skall inträffa. Osäkerhet innebär däremot att man inte kan uttala sig om sannolikheten för att en händelse skall inträffa. De flesta människor menar nog att en hög risk innebär att sannolikheten för att risken skall inträffa är stor. Flera författare menar dock att förhållandena är de motsatta. När risken är liten är möjligheten att förutse framtiden hög, medan en stor risk innebär att man har svårt att förutse sannolikheten för en skada. Ju större säkerhet, desto mindre risk.

Utgångspunkten för riskhanteringsläran är att medvetandegöra riskerna och att de åtgärder man väljer att vidta, eller inte vidta, skall vara resultatet av ett medvetet ställningstagande. En första förutsättning för detta är att man identifierar riskerna. Riskens storlek är sedan en funktion mellan den sannolika skadan och sannolikheten/risken för att den skall inträffa. Detta uttrycks ibland genom att multiplicera skadans troliga storlek med frekvensen, dvs. sannolikheten för att den skall inträffa. Om sannolikheten för att en skada skall inträffa är en på hundra, dvs. 0,1 och den sannolika skadan är 10 milj.kr., blir således risken 1 milj.kr.

Rent konkret kan man kronologiskt beskriva ett aktivt riskhanteringsarbete i fyra stadier. Det första stadiet innebär att riskerna identifieras. Att känna till riskerna är en förutsättning för att kunna fatta några beslut. I nästa stadium analyseras riskerna med avseende på frekvens (dvs. sannolikheten för att de skall inträffa), skadans storlek och andra konsekvenser av ett skadefall. I det tredje stadiet bestäms hur man skall hantera den specifika risken. Här kan man välja mellan flera olika alternativ. Huvudalternativen är att eliminera risken (t.ex. upphöra med verksamheten), reducera risken (t.ex. skadeförebyggande åtgärder), överflytta risken (t.ex. att på kontraktuell grund flytta risken till annan), själv bära risken (t.ex. genom att fondera medel) och slutligen att teckna en försäkring som täcker risken. Det fjärde och sista stadiet innebär att man utvärderar och följer upp systemet. Man kan också beskriva detta genom följande flödesschema.



Riskfinansiering

Normalt är finansiering av de skador som inträffar den största frågan i samband med hantering av risker. Finansieringen kan ske på flera olika sätt där varje metod har sina fördelar resp. nackdelar. Den vanligaste metoden är som sagt försäkring. Den främsta fördelen med försäkring är att man med mycket hög tillförlitlighet kan kalkylera sina skadekostnader till den premie som man betalar till försäkringsbolaget. Kostnaden blir dock ofta hög, eftersom man kanske inte är behov av alla de delar som försäkringen avser. Man kan dock sänka sina kostnader för försäkringspremier högst avsevärt om man är beredd att höja sin självrisk. Å andra sidan innebär det ett större risktagande och därmed att skadekostnaderna inte lika säkert kan bedömas i förväg.

Att inte teckna någon försäkring, utan att *självfinansiera* skadekostnaderna, blir i längden det billigaste alternativet. Nackdelen är att man kanske inte klarar att betala en mycket stor skada. Vid många mindre skador blir rörelsens resultat ryckigt. Saknar man administrativa rutiner för skadehantering kan dessa också bli dyra, eftersom personalen inte är van att reglera skador. Om man under året inte gör några reservsättningar för att möta eventuella skador kommer resultatet bli att budgeten inte kommer att kunna hållas, eftersom skadorna måste betalas ur det löpande driftsanslaget.

Det är en vanlig missuppfattning att försäkring resp. självfinansiering är de enda alternativen som finns för riskfinansiering. I riskhanteringslärans spår har en mängd mellanlägen uppstått. Man har försökt ta vara på det bästa hos både försäkrings- och självfinansieringsalternativen.

Det största antalet skador är de mindre skadorna. Sammanlagt står småskadorna för större delen av skadekostnaderna. Eftersom frekvensen är relativt hög kan man beräkna skadekostnaden i förväg. De mycket stora, katastrofartade skadorna är däremot mycket svårare att förutsäga. Risken för att de skall inträffa är liten. Utan att lägga upp reserver under en längre period är det mycket svårt att själv bära sådanan skadekostnader. Slutsatsen är att det rent principiellt är mest fördelaktigt att budgetera med de årliga skadekostnaderna, förutsatt att de har en sådan frekvens att det låter sig göras. Som regel är så fallet med småskadorna. För de större skadorna kan man däremot inte budgetera år från år. Inte heller är det praktiskt genomförbart att inom ett företag lägga upp reserver år från år till en skadefond avseende skador som inte har inträffat. Förklaringen är att sådana reservsättningar måste skattas fram, dvs. de är inte avdragsgilla i rörelsen. Det är däremot försäkringspremier till ett försäkringsbolag.

Mot denna bakgrund har flera alternativ till riskfinansiering vuxit fram. Det vanligaste är captiveförsäkringsbolaget. För att det skall vara lönsamt krävs mycket stora företag, som regel inom koncerner. Captiveförsäkringsbolaget är ett helägt dotterföretag som endast försäkrar egna risker. Premierna är avdragsgilla. Ofta har captivebolagen placerats i s.k. skatteparadis för att bolaget skall få generösare etablerings- och skatteregler. Inom en koncern kan man på detta sätt arbeta med olika självrisker för skilda enheter. Dessutom får man en överblick över hela verksamhetens försäkringar och skador.

Ett annat alternativ är s.k. kontoförsäkring. Även här möjliggörs att man endast försäkrar de större riskerna, medan småskadorna finansieras under hand. Som regel hanterar dock försäkringsbolaget skadorna som om det vore en ordinär försäkring. Man möjliggör också att skilda bolag inom en koncern kan ha olika höga självrisker, beroende på vilka ekonomiska förutsättningar de har. I förhållande till försäkringsbolaget har man dock *en* självrisk, s.k. koncernsjälvrisk. Denna är som regel hög och ligger nära gränsen för vad hela verksamheten anses klara. Varje dotterföretag betalar in en "premie" till ett konto. Från kontot betalas skador som är lägre än koncernsjälvrisken, men högre än resp. bolags egen självrisk. Dessutom betalas koncernens riskpremie med medel från kontot, dvs. kostnaden för att försäkringsbolaget bär risken för skador större än koncernsjälvrisken. Slutligen tas administrationskostnaderna från kontot. Om kontot vid årets slut visar ett underskott skall det nollställas, medan överskott skall återbetalas till försäkringstagaren.

När det gäller katastrofrisker bär inget försäkringsbolag sådana risker ensamma. Man delar risken med andra försäkringsbolag genom s.k. återförsäkring, vilket sker på den internationella återförsäkringmarknaden. Det är återförsäkringsbolag som ägnar sig åt

detta. Man brukar tala om direktförsäkringsgivare, dvs. sådana som har direktkontakt med kunden och återförsäkringsgivare. Denna uppdelning återspeglas också vad gäller förekomsten av captiveförsäkringsbolag. Ursprungligen, och alltjämt det vanligaste, är att endast de egna riskerna återförsäkras i koncernens captivebolaget. I praktiken vänder sig de olika dotterbolagen till sitt vanliga försäkringsbolag (direktförsäkringsgivare) och tecknar en ordinär försäkring, men med villkoret att t.ex. 85 % av premien skall vidarebeordras (cederas) till det egna captiveförsäkringsbolaget. Försäkringsbolaget hanterar därefter alla skador samt bär 15 % av risken vid varje skada. Captivebolaget återförsäkrar som regel en stor del av den återstående risken på den internationella återförförsäkringsmarknaden. Detta har också framförts som en av fördelarna med captiveförsäkringsbolag, nämligen att man får direkt tillgång till återförsäkringsmarknaden.

På senare tid har det blivit allt vanligare med direktförsäkringscaptive. Detta innebär att captivebolaget fungerar som vilket försäkringsbolag som helst. Skillnaden är dock att man bara försäkrar risker som är knutna till ägaren av bolaget. Som regel innebär det också att man har höga självrisker och därmed förhållandevis liten skadereglering och annan administration. Ofta kan helt enkelt all administration köpas från företag som specialiserat sig på administration av captiveförsäkringsbolag. Särskilt vanligt är detta när captivebolagen är baserade i utlandet.

Gemensamt för captivelösningarna är att man kan arbeta med olika självrisker för skilda delar av verksamheten. Dessutom får man överblick över skadebilden och därmed möjlighet att administrera en aktiv skadehantering. Man kan också genom bonussystem, och i vissa fall utdelning, premiera enheter med goda skaderesultat. Det bör också noteras att utvecklingen av captivebolag i hög grad är beroende av företagens intresse av att effektivisera verksamheten utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Skattereglerna har varit av stor betydelse. Främst att man inte har kunnat göra interna avdragsgilla avsättningar till skadefonder. En annan fråga av betydelse har varit skattereglerna för captiveförsäkringsbolagen och hur mycket eget kapital som har krävts för att få tillstånd för att starta ett sådant försäkringsbolag.

Mot denna bakgrund kan man därför dra slutsatsen att det för statens del bör vara möjligt att använda sig av de olika tekniker som beskrivits här, även om det till formen inte behöver ske på samma sätt. Tekniken att kombinera riskfinansiering för de mycket stora skadorna, samtidigt som man själv bär kostnaderna för de mindre skadorna, kan för statens del uppnås på annat sätt. Till skillnad mot privaträttsliga subjekt utgör inte avsättningar till interna skadefonder några problem. Dessutom kan den verksamhet som bedrivs av ett captiveförsäkringsbolag utföras inom ett statligt organ, utan att det

formellt är ett försäkringsbolag. Nya alternativ är också tänkbara. För att finansiera mindre och medelstora skador för enheter med en begränsad budget kan man i stället bevilja en kredit. Ett sådan lån skall återbetalas och löpa med ränta. Fördelen är att det medger en snabb återanskaffning samtidigt som den uppgjorda budgeten håller.

2.5 Svenska jämförelser

2.5.1 Kommuner

Utreder man möjligheterna att teckna försäkring för statens egendom är det också naturligt att närmare granska annan offentlig verksamhet. Försäkringsförbudet avser endast staten, vilket innebär att kommuner och landstingskommunala institutioner är fria att teckna försäkring. Så sker också som regel. Inom försäkringsbranschen räknas kommunförsäkring som en egen gren. I princip är det endast Stockholms stad och Göteborgs kommun som prövat särskilda försäkringslösningar och självförsäkring.

Frågan om riskpolicy i Stockholms stad aktualiserades i och med att den s.k. rambudgettekniken övergavs i början av 1980-talet. Eftersom den nya tekniken innebar att det inte fanns några centrala anslag för skadeutbetalningar föranledde detta en översyn av riskhanteringen inom kommunen. År 1986 bildade man ett captiveförsäkringsbolag. I dag ägs bolaget, S:t Erik Re, av Stockholms stad tillsammans med ett antal kommunala bolag. Största delägare är Stockholm energi AB med 49 % av rösterna, därefter Stockholms stad med 19 %, övriga 5 bolag har mellan 3 % och 10 % av röstetalet. Eftersom S:t Erik Re är ett återförsäkringscaptive tecknar kommunens nämnder och bolag sina försäkringar hos ordinära direktförsäkringsgivare, Folksam, Skandia Trygg-Hansa SPP osv., varefter 85 % - 90 % överförs (cederas) till captivebolaget. Detta innebär att försäkringstagaren i allmänhet inte har någon direktkontakt med S:t Erik Re, utan premiebetalningar, utfärdande av försäkringsbrev och skadereglering sköts av det ordinarie försäkringsbolaget. Genom att utnyttja den samlade köpkraften och genom att bolaget tar en stor egen risk i varje skada kan ett förmånligt återförsäkringsskydd upphandlas samtidigt som delägarnas egna försäkringar upphandlas till bästa möjliga villkor. En annan fördel är den goda kapitalavkastning som uppnås genom att stora samlade premievolymer strömmar genom det egna captiveförsäkringsbolaget. Vidare kan bolaget lämna återbäring eller tillgodohavanden på nästa års premier till enheter med bra skaderesultat.

Den lösning som man i Stockholm valt är i första hand en finansiell verksamhet där riskhantering inte är ett av de primära målen. S:t Erik Re försäkrar endast de risker som är bättre än genomsnittet.

Det innebär att de allmännyttiga bostadsbolagen ligger utanför den centrala lösningen, liksom all trafikförsäkring och ansvarsförsäkring. Det samlade försäkringsbeloppet för S:t Erik Re är 30 miljarder kronor.

Till skillnad mot S:t Erik Re är det av Göteborgs kommun ägda försäkringsbolaget Göta Lejon ett captivebolag som tecknar direktförsäkring. Initialt sysslade Göta Lejon i första hand med återförsäkring, men bolaget har successivt tagit över mer och mer direktförsäkring. Inte heller Göta Lejon tecknar alla risker för kommunen och de kommunala bolagen, utan endast de risker som man anser vara bättre än genomsnittet. Det innebär att man inte tecknar fastighetsförsäkring för de allmännyttiga bostadsbolagen. Inte heller tecknas trafikförsäkring eller ansvarsförsäkring.

Eftersom Göteborgs kommun tidigare inte haft någon ordinär försäkringslösning var det nya bolagets första uppgift att inventera riskerna inom kommunen. Man började att undersöka risker som översteg 50 milj.kr. och har därefter successivt arbetat sig neråt. Resultatet registreras i ett s.k. objektregister, där alla risker finns upptagna. Registret uppdateras kontinuerligt. Av intresse är att Göteborgs museer är kommunalt ägda och ingår i den kommunala försäkringslösningen. En förutsättning för att kunna teckna försäkring för museiföremålen har varit ett omfattande säkerhetssystem. I princip hanteras dock museiriskerna på samma sätt som vilken annan risk som helst.

Totalt försäkrar Göta Lejon risker för sammanlagt 40 miljarder kronor och premien uppgår till ca 30 milj.kr. per år. Försäkringen täcker i princip de flesta skador. Vid varje skadetillfälle gäller en självrisk på 10 basbelopp.[1] 12 - 14 skador över självrisken inträffar varje år. Skaderegleringen sköts av ett konsultbolag som specialiserat sig på sådana uppgifter. Göta Lejon har ett självbehåll på 1 milj.kr. per skada, resten täcks av återförsäkring som har tecknats på den internationella marknaden. Vidare finns en s.k. stop-lossförsäkring vid 7 milj.kr. Det innebär att Göta Lejons skadeutbetalningar maximalt kan bli 7 milj.kr. per år, därefter betalas även självbehållet av återförsäkringsgivarna. Administrationskostnaderna uppges vara mycket låga, endast 8 % av premiesumman, vilket förklaras av den höga självrisken.

Inom bolaget bedriver man också ett aktivt riskhanteringsarbete. Framför allt koncentrerar man sig på stora enskilda risker där man försöker förebygga skador.

För kommunala risker finns också ett särskilt återförsäkringsbolag, KRA, kommunernas reassuransaktiebolag. Bolaget ägs av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Ett 30-tal kommuner återförsäkrar sin verksamhet i KRA. Bolaget åtar sig

[1] 337 000 kr år 1992.

endast att återförsäkra risker som är bättre än genomsnittet. KRA, Kommundata AB och en försäkringsmäklare äger dessutom ett eget konsultbolag med riskhantering som specialitet, Kombro Risk management AB. Bolaget har specialiserat sig på riskhantering för kommuner.

Under de senaste åren har kommunförsäkring utvecklats till något av en krisbransch. Inget av de stora försäkringsbolagen accepterar nya kommunförsäkringar. Gällande försäkringar förnyas dock som regel, fast med betydande premiehöjningar. Mot denna bakgrund finns en betydande efterfrågan på Kombros tjänster. I flera fall uppges att försäkringsbolagen kräver att kommunerna skall genomföra riskhanteringsprogram för att avtal skall förnyas. Kombros erfarenheter är att det kan vara besvärligt att få risktänkandet att slå igenom inom en kommun. Företaget framhåller att man måste upprätthålla en handfast central styrning för att lyckas. Det innebär att det måste finnas en försäkringsansvarig som åtnjuter stort förtroende och auktoritet bland kommunens politiker, nämnder och bolag.

2.5.2 Kyrkans egendom

Svenska kyrkans beslutsordning och organisation utgör ett komplicerat och svåröverskådligt mönster. Kyrkofonden har till uppgift att fördela kostnaderna för Svenska kyrkans verksamhet mellan de olika pastoraten. Kyrkofondens styrelse har låtit utföra en inventering och analys av de försäkringsprogram som för närvarande gäller inom Svenska kyrkan. Resultatet har publicerats i, Tryggheten för kyrkan.[1] Undersökningen visar att den totala premievolymen för år 1988 uppgick till ca 46 milj.kr. Dessutom betalades ca 7 milj.kr. för försäkring av jordbruksegendomar och skog. Det framgår av undersökningen att motsvarande skydd skulle kunna ha erhållits till en betydligt lägre kostnad. Utredningen framhåller att kostnaderna för administration av försäkringarna är mycket stora. Vidare framhåller man att det i princip saknas konkurrens vad gäller kyrkokommunernas försäkringar. Dessutom saknas överblick över hela försäkringsbeståndet,varje kyrkokommun tecknar sina egna försäkringar, och därmed kan man inte utnyttja några storköpsfördelar.

Utredningen skissar i huvudsak på två alternativa lösningar. Det ena alternativet innebär att man inför ett system med ett eget återförsäkringsbolag, ett captivebolag. Det andra alternativet innebär en självförsäkringslösning, där kyrkofonden centralt hanterar riskerna.

Captivealternativet innebär att varje kyrkokommun tecknar sina försäkringar hos den direktförsäkringsgivare de föredrar. Därefter cederas 80 % av premien samt motsvarande andel av risken till

[1] Förslag från kyrkofondens styrelse om kyrkokommunernas försäkringar (1990-02-13 dnr K/3190)

captivebolaget. Captivebolaget väljer därefter självbehåll för varje skada (resten återförsäkras) samt fastställer den övre gräns som bolaget kan acceptera att utbetala under ett år. För överskjutande belopp tecknas en stop-lossförsäkring. Genom en captivelösning kan man för resp. kyrkokommun bibehålla nuvarande system, eftersom de inte har direktkontakt med captivebolaget. Andra fördelar är att man åstadkommer ökad konkurrens samtidigt som man får en överblick över skadesituationen. Nackdelarna med ett captivesystem är dock att hanteringskostnaderna, i vart fall på kort sikt, kan bli lika omfattande som i det nuvarande systemet.

Det andra alternativet, försäkringshantering genom kyrkofonden, innebär att de enskilda kyrkokommunerna inte behöver teckna några egna försäkringar för sin egendom. Skador som uppkommer ersätts av kyrkofonden om skadorna överstiger en viss självrisk, förslagsvis ett halvt basbelopp per skada. Tanken är att kyrkokommunerna i så fall endast betalar kostnader för skador upp till denna självrisk. Enligt förslaget bör ett sådant system vara förenat med motsvarande skydd som de nuvarande kyrkokommunala paketförsäkringarna innehåller. Därefter är tanken att kyrkofonden själv tecknar en försäkring för all kyrkokommunal förvaltad egendom. Självrisken för kyrkofonden skall i så fall sättas mycket högt, förslagsvis till 15 milj.kr. Självrisken avser summan av kostnaderna för alla skador som inträffar under ett år på den försäkrade egendomen och som inte ryms inom kyrkokommunernas egen självrisk, ett stop-lossliknande arrangemang. En sådan försäkring kan upphandlas under betydande konkurrens. Utredningen pekar på en positiv effekt, som kan vara värt att notera vad gäller statens egendom, nämligen att man med en central försäkringshantering genom kyrkofonden inte behöver någon detaljredovisning av den försäkrade egendomen. Hanteringskostnaderna blir därför minimala. Avslutningsvis framhåller utredningen att kostnaderna för en central försäkringshantering beräknas bli ca 30 % lägre än kostnaderna för de tidigare individuella försäkringarna. Därtill kommer en sänkning av riskpremien som kan förväntas bli resultatet av förslaget. Kyrkofondens styrelse förordade detta alternativ före captivealternativet.

Utredningen har därefter varit ute på remiss bland landets kyrkokommuner. Majoriteten av remissinstanserna var positiva. Pastoratsförbundet och Svenska kyrkans centralstyrelse motsatte sig emellertid förslaget, eftersom det skulle innebära inskränkt autonomi för pastoraten. En ny arbetsgrupp har därför tillsatts för att arbeta vidare med försäkringsfrågorna.

2.8 Internationella jämförelser

2.8.1 Inledning

I syfte att utröna förhållandena i andra jämförbara länder har utredningen tagit vissa internationella kontakter. Med något undantag råder försäkringsförbud i samtliga de länder från vilka utredningen hämtat sin information. Variationer kan dock förekomma. I vissa länder har man noggrant specificerat för vilken typ av risker försäkring tillåts. I andra länder upprätthålls förbudet strikt, medan man ibland finner en mer liberal inställning i ett tredje land. Vidare kan man så gott som genomgående konstatera att det är mycket ovanligt att man gjort avsättningar till någon form av skadefond. När skador ersätts sker det som regel ur den löpande budgeten, vare sig det är en liten myndighets budget eller statsbudgeten.

Naturligtvis varierar också försäkringsförbudens yttre gränser, liksom den verksamhet som bedrivs i statlig regi i resp. land. Det är också värt att notera att man från en rad länder rapporterat att man nyligen har sett över sina riktlinjer för försäkring eller att frågan är under utredning. Även i ett internationellt perspektiv synes ett decentraliserat budgetansvar ha föranlett sådana utredningar. I något fall har man också, i motsats till tidigare riktlinjer, överlåtit åt de budgetansvariga att själv avgöra frågan om försäkring och riskfinansiering.

2.8.2 Norden

Danska staten har en självförsäkringsordning, vilket innebär att man inte tecknar försäkringar, vare sig för sakskador eller ansvarsskador.[1] Systemet bygger på att varje ministerium själv utreder och ersätter skador som inträffar inom ministeriets verksamhetsområde. Endast vid mycket stora skador eller ersättningsanspråk, ca 10 - 20 miljoner DK, kan det bli aktuellt att använda centrala anslag. Det finns dock inga fastlagda beloppsgränser för när en sådan ersättning kan bli aktuell. Inte heller finns några uppgifter om den sammanlagda egendomens värde som ingår i självförsäkringsordningen. Skadestatistik som utvisar hur mycket som utbetalats förekommer inte heller.

Undantag från huvudregeln att försäkring inte tecknas, förekommer bl.a. för statliga fordon som används i utlandet, samt sjuk- och reseförsäkring för tjänstemän på utrikes resor. Det mest betydelsefulla undantaget är dock sådana myndigheter som är intäktsfinansierade, vilket innebär att verksamheten skall bedrivas på kommersiell basis. För sådana myndigheter finns möjlighet att teckna

[1] Finansministeriets cirkulær af 26 februar 1975.

konsultansvarsförsäkring samt produktansvarsförsäkring. Självförsäkringsordningen uppges inte gälla i kontraktsförhållanden. Budgetdepartementet har tillsammans med ett försäkringsbolag förhandlat fram en kollektiv försäkringsordning för produktansvars- och konsultansvarsförsäkring. Myndigheter som vill teckna försäkringen kan göra det genom att ansluta sig till gruppavtalet.

Även på *Island* finns en särskild förordning om försäkring av statens egendom. Huvudregeln är att staten inte tecknar försäkring. Försäkring som är obligatorisk enligt lag tecknas dock även av staten. Sådan försäkring är trafikförsäkring, brandförsäkring av byggnader samt kaskoförsäkring av fartyg. I undantagsfall kan finansministeriet besluta om att särskilt värdefull egendom skall försäkras. Sådana beslut fattas i särskild ordning av finansministeriet och skall omprövas med jämna mellanrum. Normala skadekostnader skall rymmas inom resp. myndighets anslag. Endast om större skador inträffar kan centrala bidrag komma i fråga. Dessutom skall myndigheterna anmäla alla skador till finansministeriet som använder uppgifterna för en samlad utvärdering av skadorna.

I *Finland* finns särskilda föreskrifter som stadgar att staten som huvudregel inte får försäkra egendom eller sin personal. Statens myndigheter har således inte tillstånd att ingå skadeförsäkringsavtal om försäkringen skall betalas av staten. När mindre skador inträffar är huvudprincipen att ersättning utgår ur driftsbudgeten. Vid större skador sker en central finansiering. Här kan nämnas den explosion som inträffade vid patronfabriken i Lappo år 1976. En större explosion medförde att 40 personer förolyckades och lika många skadades. Vidare orsakade explosionen omfattande materiella skador både i fabriken och i omgivningen. Staten tog på sig ansvaret för händelsen. De materiella skadorna stannade vid ca 32 miljoner finländska mark. I anslutning till olyckan utbetalades ca 3 miljoner mark för personskador m.m. Därefter har ca 200 000 - 300 000 mark per år belastat statsbudgeten för livräntor m.m.

En arbetsgrupp med uppgift att utreda försäkringsbehovet för de finländska affärsverken överlämnade sitt betänkande år 1989. Betänkandet innehöll förslag till åtgärder och även detaljerade statistiska uppgifter rörande sammanhängande frågor. Förslaget har utmynnat i en författning.[1]. Systemet innebär att affärsverken kan välja mellan två alternativa metoder. Det ena alternativet, *statens skadeskyddssystem*, innebär ett självförsäkringssystem, medan det andra alternativet, *privat skadeskyddssystem*, innebär att affärsverken kan teckna försäkring på den privata marknaden. Verken måste välja vilket system de vill ansluta sig till.

[1] Statsrådets beslut om ett skadeskyddssystem för statens affärsverk, 21 december 1989, 12-07/89.

Genom anslutning till statens skadeskyddssystem kan affärsverken skydda sin egendom samt själva affärsverksamheten. För de som ansluter sig bestäms två belopp utifrån affärsverkets ekonomiska förutsättningar. Det ena avser en självrisk för affärsverket och det andra en gräns för ersättning för varje enskild skada. Dessa belopp fastställs mot bakgrund av hur stora oförutsedda utgifter verket kan bära, utan att dess företagsekonomiska lönsamhet äventyras väsentligt. Om skadekostnaderna under ett år överstiger affärsverkets självrisk utbetalas 95 % av skillnaden mellan beloppet och självrisken. När den totala skadekostnaden räknas fram inräknas varje enskild skada endast till den del beloppet överstiger den övre gränsen för ersättning i varje enskild skada. De skador som skall ersättas skall vara till följd av plötsliga och oförutsedda skador som åsamkas egendom som är i verkets besittning och som används i affärsverksamheten eller som åsamkar själva affärsverksamheten, samt ekonomiska förluster i samband med avbrott på grund av sakskador, liksom även person- och sakskador för vilka affärsverket har skadeståndsansvar. Systemet kan liknas vid en ordinär kombinerad företagsförsäkring. Efter särskilt avtal och mot en avgift kan även motorfordon ingå i systemet, dvs. något som närmast kan liknas vid en kaskoförsäkring. Avgifterna är mellan hälften till en tredjedel av de premier som försäkringsbolagen tar ut för motsvarande skydd.

Ersättning utgår ur statsbudgeten. Staten uppbär inte heller någon ersättning från de affärsverk som väljer att ingå i denna lösning. Affärsverk som anslutit sig till detta alternativ äger inte rätt att teckna några andra försäkringar. Meningen är att systemet skall skydda affärsverket mot ekonomiska konsekvenser till följd av längre avbrott i verksamheten. Självriskerna skall sporra verken att vara omsorgsfulla i arbetet med riskhantering och skadeförebyggande åtgärder. De skador som drabbar verksamheten inverkar omedelbart med hela skadebeloppet på affärsverkets resultat. Därför är verken som regel motiverade att följa skadeutvecklingen och analysera de faktorer som inverkar på skadorna samt vid behov vidta åtgärder med syfte att förbättra säkerheten. Systemet har varit i kraft i två år och sedan starten har endast en utbetalning gjorts. Det var också den ursprungliga tanken att ersättning skulle aktualiseras i mycket få fall. Skadeutbetalningar begärs hos statskontoret. Emellertid sker ingen kontinuerlig övervakning av myndigheterna, utan det är först efter det att ett anspråk har framställts som administrativa insatser krävs.

I stället för att använda sig av statens skadeskyddssystem kan affärsverken använda sig av det privata skadeskyddssystemet. I så fall kan man vända sig till den privata försäkringsmarknaden och teckna de försäkringar man önskar. Väljer man detta alternativ kan man dock inte på något sätt använda sig av det skyddsnät som staten tillhandahåller.

Enligt den finländska trafikförsäkringslagen[1] är staten befriad från försäkringsplikt. Emellertid ersätts skador orsakade av fordon som tillhör staten som om försäkring hade funnits. Handläggning av trafikskadorna sker på statskontoret, som också handlägger finländska statens utbetalningar av olycksfalls- och brottsskadeersättningar. Statskontoret debiterar statens affärsverk de kostnader som avser resp. verks fordon. Myndigheter som inte är affärsverk debiteras inte sina egna trafikskadeersättningar, utan dessa belastar statsbudgeten. För år 1992 har ett anslag på 19 miljoner finländska mark reserverats för ersättningar till följd av trafikförsäkringslagen. I beloppet ingår de utgifter som statens affärsverk förorsakar och som senare skall återkrävas. Ungefär 2 000 skaderegleringsärenden per år behandlas av statskontoret. Vidare ansvarar statskontoret för inspektion av trafikskador. I detta arbete anlitar statskontoret inspektörer som är godkända av trafikförsäkringsföreningen. Dessutom används ett mindre antal inspektörer anställda hos statliga inrättningar.

2.8.3 Storbritannien

Även i Storbritannien är huvudregeln att staten inte tecknar försäkring. Vägledande är dock kostnadseffektiviteten och i vissa fall anses försäkring vara ändamålsenligt, särskilt i sådana fall där skaderegleringen kan ta lång tid och vara kostsam. Man anser t.ex. att kostnadseffektiv försäkring är trafikförsäkring, arbetsskadeförsäkring, försäkring av utrustning som skall inspekteras med jämna mellanrum, såsom värmepannor och hissar och även transportförsäkring i vissa fall. Myndigheterna uppmanas vidare att kontakta finansdepartementet för att i varje fall avgöra om försäkring är ändamålsenligt.

Nyligen har man avslutat ett större utredningsarbete beträffande de statliga riskerna. Utredningen, som man ännu inte tagit slutlig ställning till, fastslår att principerna om effektiv riskhantering skall vara vägledande inom statsförvaltningen. Man föreslår att detaljerade riktlinjer för riskhantering utfärdas och distribueras till myndigheterna. Därefter bör myndigheterna utforma egna och verksamhetsspecifika normer för sin riskhantering. Utredningen konstaterar också att det inte är ändamålsenligt att helt släppa försäkringsförbudet och låta myndigheterna teckna försäkring på öppna marknaden. Även om ett sådant arrangemang på ett enkelt sätt skyddar den ansvariges budget, innebär det totalt sett mycket större kostnader för staten. Utredningen noterar också att det i första hand är skaderegleringstjänsterna som kan vara intressanta, inte riskfinansiering.

---

[1] 279/57

Den brittiska utredningen stannar därför för två huvudalternativ. Det ena alternativet innebär att man inrättar en intern försäkringsordning, medan det andra alternativet innebär att man behåller de nuvarande riktlinjerna, dock med betydande förändringar. Den interna försäkringsordningen kan utformas enligt två alternativa vägar, menar utredningen. Det ena tillvägagångssättet innebär att myndigheternas anslag minskas i proportion till den risk man utgör och att skador finansieras genom de överskott som därmed tillförs budgeten, dvs. det sker inga avsättningar till någon skadefond. Det andra alternativet innebär att man inrättar en regelrätt skadefond med försäkringsliknande administration. Med en sådan ordning skulle myndigheterna betala in premier till fonden, ur vilken också skadorna finansieras. Utredningen föreslår att en sådan ordning skulle kunna administreras genom att sådana tjänster köptes på öppna marknaden.

Utredningens andra huvudalternativ, att de gällande riktlinjerna behålls med vissa justeringar, går ut på att myndigheterna själva i ökad utsträckning skall få bestämma om undantag från försäkringsförbudet. Således skulle myndigheterna kunna besluta om att teckna försäkring, utan att höra finansdepartementet, för bl.a. värmepannor, hissar, fastighetsförsäkring, när fastighetsägaren kräver det av nyttjanderättshavaren, olycksfalls- och sjukförsäkring i utlandet samt slutligen i vissa fall försäkring av arkeologiska utgrävningar. Vidare föreslår utredningen att man skall uppmuntra gemensam upphandling av likartade risker inom olika delar av statsförvaltningen, såsom trafik- och kaskoförsäkring.

Avslutningsvis diskuterar den brittiska utredningen vilket av huvudalternativen som är att föredra. I sin analys poängterar utredningen att statens verksamhet, som helhet, inte äventyras om en katastrofartad skada skulle inträffa och därför inte är i behov av en formell försäkringslösning. I stället ligger det i statens intresse att undvika extra byråkrati genom att få hjälp med premiesättning och skadereglering. Utredningen stannar dock för att förorda en lösning i enlighet med de gällande riktlinjerna, vilka dock skall tillåta större flexibilitet för att möta de krav som de olika myndigheterna kan ha. Den främsta invändningen mot en intern försäkringsordning är att en sådan ordning skulle bli både komplicerad och kostsam. Dessutom skulle ett visst mått av lagstiftning vara nödvändigt.

2.8.4 Irland

Inte heller på Irland tecknar staten några försäkringar. I praktiken fungerar statskassan som statens försäkrare. Däremot tecknar de lokala myndigheterna försäkring i ett ömsesidigt försäkringsbolag. Således ägs och styrs bolaget av de lokala myndigheter som är

försäkringstagare. Bolaget tecknar endast risker inom den lokala offentliga sektorn.

2.8.5 Nederländerna

I ett cirkulär, utfärdat den 10 juni 1991,[1] klargörs hur statens risker skall hanteras. Inledningsvis poängteras betydelsen av en genomtänkt strategi för statens riskhantering och att den genomförs på ett konsekvent och enhetligt sätt inom hela förvaltningen. Överväger myndigheterna en försäkringslösning skall också riktlinjerna konsulteras för att säkerställa att rätt riskhanteringsmetod väljs. I cirkuläret förordas bl.a. att myndigheterna går samman vid upphandling av försäkring och att man, om möjligt, upphandlar kollektiv försäkring.

Utgångspunkten i cirkuläret är att försäkring mycket sällan är lönsamt i jämförelse med att avstå från att teckna försäkring. Det framhålls bl.a. ett antal situationer där försäkring inte bör tecknas. Försäkring skall inte tecknas för motorfordon, vare sig för trafikförsäkring eller kaskoförsäkring. Vidare uppmanas myndigheterna att vara vaksamma i samband med att man leasar egendom. Myndigheterna bör då så långt som möjligt undvika att betala försäkringspremier. Man avråder också myndigheterna från att teckna reseförsäkring, eftersom det i längden är mer lönsamt att ersätta skador med egna medel. Avslutningsvis avråder man myndigheterna från att teckna stöldförsäkring för datorutrustning, även portabel sådan. Man framhåller att åtgärder för att förhindra stöld av datorutrustning är betydligt mer kostnadseffektivt än att teckna försäkring.

I vissa fall förordas dock försäkring. Det gäller främst när risken är kopplad till ett föremål eller ett litet antal föremål med mycket högt värde. Som exempel anges att ett örlogsfartyg skall byggas. Vidare kan det vara tillrådligt att teckna försäkring för exceptionellt stora ansvarsrisker. Myndigheterna uppmanas att kontakta departementet angående sådana försäkringar, eftersom storleken på eventuella skadeståndskrav ibland är svårberäknade. Försäkring kan också bli aktuellt för myndigheter med ett decentraliserat budgetansvar. En förutsättning är i så fall att staten inte i något fall ansvarar för de skador som inträffar inom resp. verksamhet.

I cirkuläret instrueras myndigheterna att budgetera för skäliga skadekostnader. När en större skada inträffar skall myndigheten ansöka om täckning från ett särskilt anslag. Någon absolut garanti att ersättning utgår finns emellertid inte. Avslutningsvis framhålls att de myndigheter som faktiskt har tecknat försäkring skall tillse att dessa sägs upp. Vidare uppmanas myndigheterna att vända sig till försäk-

[1] DGW 91-12-04

ringsavdelningen inom finansdepartementet som samordnar försäkrings- och riskhanteringsfrågorna inom den nederländska statsförvaltningen.

Inom departementet överväger man för närvarande en justering av cirkuläret. Man har planer på en enhetlig lösning för statligt ägda motorfordon. Anledningen är att mindre myndigheter inte alltid respekterar försäkringsförbudet, eftersom man är osäker på om man verkligen kommer att bli ersatt om en skada inträffar. Vidare tycks många myndigheter tro att ett leasat fordon måste försäkras. Slutligen övervägs också en kollektiv fastighetsförsäkring för statsunderstödda skolor.

Rent allmänt finns inga fonderade medel att användas för skadeutbetalningar. I den mån skadeutbetalningar blir aktuella sker det genom den löpande budgeten. Däremot finns fonderade medel för exceptionella katastrofer, för Nederländernas del i första hand skador som kan bli resultatet av översvämningar.

2.8.6 Frankrike

Även i Frankrike är huvudregeln att staten själv bär sina risker. Detta gäller dock inte statliga företag samt industriell eller annan kommersiell verksamhet. Inte heller finns någon intern försäkringsordning eller någon avsättning till skadefond eller liknande. Inträffade skador får bekostas inom ramen för löpande budget.

2.8.7 Tyskland

Även i Tyskland gäller huvudprincipen om att centralregeringen, dvs. förbundsstaten, inte tecknar någon försäkring. Principen fastslogs redan år 1923 av dåvarande riksfinansministeriet.[1] Bestämmelserna gäller bara den centrala regeringen och såväl delstaterna som kommunerna kan teckna försäkring. Vissa undantag från försäkringsförbudet förekommer dock, främst gäller det förvaltning av förbundets fastigheter. När en delstat eller kommun föreskriver obligatorisk fastighetsförsäkring, tecknar även förbundsstaten sådan försäkring. Vidare tecknas försäkring för fastigheter ägda av staten om de hyrs ut till näringsverksamhet. Däremot tecknas inte försäkring om fastigheten uthyrs för bostadsändamål.

Försäkringsförbudet kan upphävas från fall till fall av förbundsfinansministeriet. Det kan bli aktuellt för höga ansvarsrisker beträffande viss fastighet eller på grund av andra tungt vägande skäl.

---

[1] Amtsblatt der Reichsfinanzverwaltung 1923 nr 36, s. 520 f. Gällande bestämmelser framgår av cirkulärmeddelande 1952-08-27 dnr II B-O 4231-2/52.

Meddelas sådan dispens kan försäkring tecknas på den privata försäkringsmarknaden.

2.8.8 Österrike

Även i Österrike finns särskilda föreskrifter beträffande försäkring av statens egendom. Bestämmelserna framgår av riktlinjer som utfärdades år 1979.[1] Grundprincipen är här, liksom i de flesta andra länder, att myndigheterna inte själva får teckna försäkring. Försäkring tecknas dock när det är föreskrivet i lag, om premiekostnaden kan övervältras på annan eller om det gäller ett föremål som representerar ett ideellt värde och det inte kan återanskaffas. För sistnämnda föremål kan försäkring tecknas för utställning eller transport om värdet överstiger 10 miljoner österrikiska shilling. Även i vissa avtalsförhållanden kan försäkring tecknas.

Fastighetsförsäkring tecknas också i vissa fall, under förutsättning att mer än 50 % av fastigheten utnyttjas för statlig verksamhet. Enligt ett ramavtal slutet mellan ett försäkringsbolag och staten, försäkras samtliga fordon som tillhör österrikiska post- och televerket. Enligt gällande bestämmelser omprövas alla försäkringsavtal med jämna mellanrum.

2.8.9 Schweiz

Också i Schweiz är huvudprincipen att försäkring inte tecknas. Staten bär sina egna risker.[2] I undantagsfall kan försäkring tecknas om ett enskilt föremål av stort värde utsätts för särskilda risker. Huvudprincipen är dock att man inte anser det vara lönsamt att teckna försäkring. Inte heller i Schweiz finns något särskilt fondsystem ur vilken skador kan ersättas. I den löpande budgeten avsätts dock en viss summa årligen för att betala skadekostnader.

I viss utsträckning har myndigheterna själva kompetens att avgöra om man skall teckna försäkring eller ej. Försäkring tecknas exempelvis för transporter av särskilt värdefulla föremål. Det finns också ett centralt avtal med ett försäkringsbolag avseende trafikskador med staten tillhöriga fordon. I enlighet med gällande direktiv skall begäran från myndigheterna om skadeersättning så snart som möjligt ställas till finansdepartementet. Departementet vill dessutom ha uppgifter från myndigheterna beträffande inträffade skador och hur mycket som utbetalats i skadestånd.

---

[1] GZ 01 3005/22-II/5/78 Richtlinien für den Abschluz von Versicherungsverträgen durch die Bundesverwaltung.

[2] Weisungen über die Riskoübernahme und Schadenerledigung für Risken des Bundes vom 10. März 1980.

2.8.10 Kanada

I likhet med övriga länder bär kanadensiska staten sina egna risker, eftersom försäkringspremierna i längden kommer att överstiga skadekostnaderna. Inte heller har man byggt upp någon skadereserv för att finansiera inträffade skador. Varje myndighet ansvarar för att man inom sin budget kan ersätta inträffande skador. Inträffar en större skada kan man ansöka om anslag från finansdepartementet. Under perioden 1978 - 1988 har dock några sådana ansökningar inte förekommit. Några egentliga undantag till försäkringsförbudet finns inte. Emellertid förekommer det att försäkring tecknas när privata och statliga intressen samverkar för visst ändamål.

Inom den kanadensiska förvaltningen fäster man stort avseende vid riskhantering. Man har utfärdat noggranna instruktioner till myndigheterna, bl.a. avseende grundläggande riskhanteringslära, riskfinansiering, hantering av skadeståndskrav, hantering av krav från anställda samt detaljerade föreskrifter för brandskydd.

2.8.11 Israel

Sedan år 1977 har israeliska staten byggt upp en skadefond, till vilken de olika departementen bidragit i förhållande till den egendom man förvaltar. Fonden, som inte är en formell försäkringsordning, administreras av ett statligt försäkringsbolag. Bolaget hanterar inbetalningarna samt skaderegleringen. Sedan några år tillbaka är fonden återförsäkrad på Londonmarknaden för katastrofer mellan 750 000 USD upp till 9 miljarder USD. Ur fonden ersätts endast civila skador. Försäkringsbolaget ägs av staten, men konkurrerar med övriga bolag på marknaden. För närvarande överväger man att gå över till ett mer utpräglat försäkringssystem. Den främsta orsaken är de ökande skadeståndskraven som förorsakas inom sjukvården.

2.8.12 Nya Zeeland

Fram till den 1 juli 1991 hade Nya Zeeländska staten samma system som de flesta andra länder, nämligen ett självförsäkringssystem. Den enda försäkring som tecknades var för motordrivna fordon. Efter nämnda datum har principerna ändrats helt och hållet. Departementen och tillhörande myndigheter ansvarar numera fullt ut för sin verksamhet. Det innebär att man budgeterar för hela verksamheten och därmed också för hanteringen av risker. Varje myndighet har skyldighet att genomföra en riskinventering och utarbeta en riskhanteringspolicy. I de flesta fall innefattar en sådan policy vissa inslag av försäkring mot skador på myndigheternas tillgångar. Detaljerna i systemet avgörs helt och hållet av ledningen för resp.

myndighet. Således kan en myndighet välja ett större inslag av självförsäkring, medan en annan föredrar en renodlad försäkringslösning. Exempelvis kan nämnas att Nya Zeeländska utrikesförvaltningen för närvarande upphandlar en försäkring som skall täcka samtliga risker i utlandet.

2.9 Sammanfattande synpunkter och avstamp inför det fortsatta arbetet

Redan i inledningen till detta kapitel kunde vi konstatera att det finns en motsättning mellan å ena sidan övergången till ett system med decentraliserad resultatstyrning och å den andra sidan principerna för bästa möjliga riskspridning. Risker sprids bäst genom att låta det ekonomiska ansvaret bäras centralt, medan resultatstyrning måste genomföras i en decentraliserad organisation.

Det arbete som för närvarande pågår med att lägga om budgetarbetet[1] i statsförvaltningen innebär att större ansvar kommer att läggas på myndighetsnivå. Samtidigt som myndigheternas manöverutrymme ökar skall budgetansvaret skärpas. Myndigheter som misslyckas med att hålla sin budget skall — teoretiskt sett — få ta konsekvenserna själva. Det ligger därför både i regeringens och myndigheternas intresse att ansvaret för riskhanteringen inom staten klargörs. Jag har tidigare kunnat konstatera (avsnitt 2.2) att det i dag saknas sådana regler. Jag har också kunnat se att få myndigheter har analyserat sin risksituation. Det har visat sig att myndigheterna antingen vill kunna försäkra sina risker eller alternativt att staten skall ta hela ansvaret för inträffade skador. Man kan dock konstatera att inte något av alternativen är acceptabla genvägar till målet, i alla fall om man vill uppnå full kostnadseffektivitet.

Försäkringsalternativet blir för kostsamt och gynnar i princip blott försäkringsbranschen. Inte heller förslaget att staten tar på sig allt ansvar för inträffade skador är någon bra lösning, eftersom myndigheterna då inte motiveras till att förebygga skador. Det kan också tilläggas att konsekvenserna av att bära en sådan risk via statsbudgeten skulle medföra alltför stor osäkerhet i budgetarbetet. I stället får utgångspunkten vara att försöka hitta en lämplig avvägning mellan olika riskkostnader (riskfinansiering, skador, förebyggande

[1] I 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88: 150 bil 1, s. 73) redovisade regeringen riktlinjerna för den fortsatta effektiviseringen av den offentliga sektorn. Här poängterades bl.a. vikten av ett mål- och resultatorienterat styrsystem för statsförvaltningen. För en sådan övergång krävs också möjlighet att kunna följa upp resultaten. Det innebär att även budgetarbetet måste reformeras. Budgetpropositionsutredningen lämnade sitt betänkande Ny budgetproposition (SOU 1990:83) i augusti 1990. Betänkandet har hittills bl.a. inneburit att man successivt har lagt om budgetprocessen i 3-års cykler. En tredjedel av myndigheterna skall genomgå en fördjupad verksamhetsprövning vart tredje år med början budgetåret 1991/92.

skydd och administration). Målet är att hitta en lämplig nyckel för att få de totalt sett lägsta riskkostnaderna.

De olika verksamheter som bedrivs inom staten är mycket skiftande till sin karaktär. Verksamheten inom de affärsdrivande verken har inte mycket gemensamt med exempelvis museerna eller universiteten. Stora myndigheter blandas med små. Vissa verksamheter är högt specialiserade och ställer därför särskilda krav. Man kan därför inte räkna med att utredningen skall kunna presentera något detaljerat förslag för hela statsförvaltningen. Ambitionen bör i stället vara att arbeta med de övergripande frågorna och i synnerhet de problemområden som är gemensamma för den statliga sektorn. Det är t.ex. inte realistiskt att jag föreslår lösningar som är speciellt anpassade för en viss myndighet. Avgörandet för vilken lösningsmodell man väljer, särskilt beträffande de s.k. frekvensskadorna, måste slutligen avgöras av resp. myndighet. Däremot kan jag peka på vissa lösningsmodeller som efter bearbetning kan skräddarsys för en viss verksamhet.

Vidare bör de lösningsförslag som presenteras vara flexibla. De bör kunna växla från tid till annan beroende på den framtida utvecklingen av statens verksamhet, liksom förändringar inom försäkringsområdet. Således bör inte lösningarna låsas fast till omständigheter som har sin grund i dagens förhållanden.

Utredningens inriktning och lösningsalternativ går naturligtvis att variera i en mängd varianter och kombinationer. Självfallet bör förslagen vara inriktade på en så rationell och kostnadseffektiv lösning som möjligt. Med detta som utgångspunkt är det lämpligt att redovisa åtminstone två alternativ för varje område eller delområde. I syfte att åskådliggöra särdragen och uppnå så pedagogiska alternativ som möjligt kan det vara lämpligt att som riktmärke ha ett marknadsinriktat förslag vid sidan av ett internt statligt alternativ.

3 SYSTEM FÖR RISKHANTERING OCH RISKFINANSIERING

3.1 Riskhantering i budgetprocessen

Inledning

En av de svåraste uppgifterna för utredningen har varit att finna en lämplig avvägning mellan allmänna överväganden som kan tillämpas inom hela den statliga sektorn och särskilda lösningar som tillgodoser specifika verk och myndigheter. Eftersom statlig verksamhet i hög grad växlar såväl till storlek och verksamhet som geografiskt läge, kan utredningen inte, inom givna tidsramar, föreskriva särskilda lösningar för varje myndighet.

Däremot är det min uppgift att föreslå ett system och angreppssätt som kan användas inom en så stor del av den statliga verksamheten som möjligt. En av de viktigaste uppgifterna är således att föreslå ett administrativt system för riskhantering samt olika modeller för riskfinansiering. Här nedan skall beskrivas närmare hur man kan använda budgetsystemet för en flexibel administration av riskhantering inom myndigheterna.

Under arbetets gång har jag alltmer övertygats om att aktiv riskhantering inom en organisation måste styras relativt hårt. Det har bl.a. framkommit av det material som presenterats i kapitel 2.[1] Också bland de konsulter som ägnar sig åt riskhanteringsrådgivning synes det vara den allmänna uppfattningen att arbetet bör ledas med fast hand. Samtidigt pekar alla uppgifter lika samstämmigt mot att riskhanteringsarbete inte låter sig göras utan att organisationen deltar aktivt i ett samspel med den som leder arbetet. Det är bara inom den egna organisationen som man tillräckligt väl känner till riskerna. Vidare går en stor del av riskhanteringsarbetet ut på att föra ut själva risktänkandet till de anställda inom organisationen.

För en lyckad riskhanteringspolicy inom staten krävs således

— central styrning,
— lokal förankring och genomförande samt
— utbildning av personalen.

Beroende på den statliga verksamhetens växlande karaktär måste också systemet möjliggöra flexibla lösningar som är anpassade till

[1] Se avsnitt 2.2.1 Affärsverken m.fl., särskilt erfarenheterna från televerket. Se också avsnitt 2.5.1 Kommuner.

resp. verksamhet. Jag anser därför att den bästa lösningen är om styrningen sker inom ramen för budgetprocessen.

Systemet med 3-års budget

För närvarande pågår en omläggning av den statliga budgetprocessen. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för omprövning och effektivisering. Detta genomförs genom en fördjupad verksamhetsanalys, minskad detaljstyrning och utveckling av resultatstyrning.

Tanken är att varje myndighet skall genomgå en fördjupad analys och prövning av verksamheten vart tredje år. För de därpå följande budgetåren sker en förenklad anslagsframställan. Omläggningen av budgetprocessen sker successivt och den första gruppen av myndigheter fick sina direktiv i juni 1989 och överlämnade sina anslagsframställningar till regeringen i september 1990, vilka avsåg budgetåren 1991/92 - 1993/94. För närvarande utarbetas den fördjupade anslagsframställan hos den tredje och sista gruppen av myndigheter att övergå till det nya systemet.

Budgetprocessen styrs av budgetförordningen[1]. Här föreskrivs bl.a. att tre olika analyser skall genomföras, nämligen en resultatanalys, en framtidsanalys och en resursanalys. I resultatanalysen skall analyseras hur prestationerna har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna och i vilken utsträckning de har bidragit till att nå syftet med verksamheten. I framtidsanalysen skall bedömas hur myndigheten behöver förändras för att anpassas till nya förhållanden. Slutligen skall i resursanalysen anges vilka förutsättningar myndigheten har att möta framtida krav.

Förutom vad som föreskrivs i budgetförordningen fastställer regeringen varje år allmänna direktiv avseende myndigheternas anslagsframställningar, vilka i princip avser alla myndigheter. I och med övergången till det nya budgetsystemet kommer dock de årliga direktiven att få en annan utformning. Inför den fördjupade anslagsframställan utarbetas också myndighetsspecifika direktiv till varje myndighet. Direktiven formuleras av resp. fackdepartement och ger möjlighet till speciella planeringsdirektiv till myndigheten. Vidare kan direktiven användas av regeringen för att beställa särskilda redovisningar eller analyser, ange avgränsning eller inriktning av den fördjupade analysen.

Riskanalys

Jag föreslår att också en riskanalys skall utformas i samband med den fördjupade anslagsframställningen. Det förefaller ändamålsenligt

[1] SFS 1989:400, omtryckt och ändrad genom SFS 1991:1029.

att koppla samman en sådan riskanalys med budgetprocessen, eftersom det finns ett samband mellan myndigheternas ekonomi och skyddet mot skaderisker. Att utföra en sådan analys vart tredje år torde vara tillräckligt ofta för att kunna anpassa handlingssättet till nya förhållanden samtidigt som en viss stadga i systemet upprätthålls. Hur djupgående en sådan analys skall vara måste vara beroende av såväl myndighetens storlek och verksamhetens art som egendomens karaktär. Systemet kan införas successivt i samband med den fördjupade anslagsframställan.

I 1992-års finansplan redovisas något av erfarenheterna av det nya budgetsystemet avseende budgetcykel 1 och budgetcykel 2. Föredragande statsråd pekar på en rad svårigheter som uppkommit under processen. Endast i ungefär hälften av fallen har regeringen kunnat lägga förslag till verksamhetens inriktning för en tre-års period. I de flesta fall har anledningen till att tre-års beslut inte fattats varit att utredningar och särskilda översyner pågår. Vidare poängteras att resultatet av de genomförda analyserna ofta saknade samband med de argument för nya resurser som myndigheterna fört fram.[1] Avslutningsvis framhåller statsrådet: "Jag vill också i detta sammanhang avisera att en översyn av budgetförordningen bör göras och att RRV bör få ett uppdrag att successivt revidera de vägledningar som styrt inriktningen av den treåriga budgetprocessen."[2]

Mot bakgrund av att riskanalyser inte tidigare gjorts får man räkna med att myndigheterna är i behov av ett realtivt omfattande stöd. Det innebär inte att en riskanalys nödvändigtvis skulle vara särskilt tids- eller resurskrävande i sig. För en normalstor myndighet torde en riskinventering kunna göras på någon eller några dagar. Primärt är det fråga om att rätt kompetens finns hos den som utför analysen. Eftersom RRV har till uppgift att lämna stöd till myndigheter i ekonomiska och administrativa frågor torde samordning och stöd närmast falla på RRVs lott. Lämpligen kan ett sådant uppdrag kombineras med uppgiften att revidera de vägledningar som styr inriktningen av den treåriga budgetprocessen. Förslagsvis kan RRV samordna utbildning samt engagera och förmedla kontakter med expertis på området. Verksamheten bör vara intäktsfinansierad och de myndigheter som utnyttjar tjänsterna får följaktligen också betala. Det innebär att myndigheteras utgifter kommer att öka något. Emellertid kan man räkna med att myndigheternas riskkostnader blir avsevärt lägre och därmed uppnås en nettovinst.

RRV bör också tillhandahålla viss allmän vägledning av generell karaktär. Sådan vägledning kan presenteras i form av generella anvisningar för hantering av risker inom staten. Mer specifika krav till

[1] Prop. 1991/92: 100, Bil. 1, s. 41 f.

[2] Prop. 1991/92: 100, Bil. 1, s. 43.

enskilda myndigheter — vare sig de är mer omfattande eller mindre vidsträckta än de generella anvisningarna — kan framgå av de myndighetsspecifika direktiven.

När det gäller regleringen av att en riskanalys skall genomföras kan man antingen välja att ändra budgetförordningen eller att i de myndighetsspecifika direktiven föreskriva att en riskanalys skall utföras. Eftersom huvudregeln bör vara att en riskanalys utformas var tredje år och att en sådan endast undantagsvis kan undvaras är det min mening att budgetförordningen ändras.[1]. Anpassningen bör beaktas i den aviserade översynen av budgetförordningen.

Riskanalysens innehåll

De allmänna riktlinjer som utfärdas för riskhantering inom staten skall naturligtvis präglas av det finansieringssystem som regeringen slutligen stannar för. Några allmänna principer, hämtade från riskhanteringsläran, kan dock framhållas redan här.[2]

Som redan påpekats i inledningen till avsnitt 2.4 är syftet med riskhantering att få ner den totala riskkostnaden. Riskkostnaden är summan av kostnader för försäkring eller annan riskfinansiering, skadekostnader under självrisk eller oförsäkrade skador, kostnader för skadeförebyggande verksamhet och slutligen kostnader för administration. För att få den lägsta totala riskkostnaden får man bedöma var och vilka insatser som ger störst effekt.

En förutsättning för att kunna påverka de enskilda kostnadsslagen är att man känner till verksamhetens alla risker. Därför måste alltid en riskinventering utföras. Ansvarig personal får gå igenom verksamheten för att identifiera alla förekommande risker. Därefter måste dessa risker analyseras beträffande frekvens (dvs. hur ofta de kan antas inträffa) och storlek. Av det material som samlats in framgår att det redan när det gäller riskidentifiering saknas kunskaper inom myndigheterna. Ofta är man inte ens medveten om de största riskerna. Inte heller kan en riskinventering och riskanalys utföras utan en relativt omfattande utbildningsinsats. Om inte tillräcklig utbildning och vägledning finns att tillgå finns en fara att riskanalysen inte blir ändamålsenlig. En fara är att den som identifierar en risk som med stor sannolikhet inträffar, t.ex. en datorstöld, bedömer denna risk som stor. Eftersom skadan kan antas inträffa med stor sannolikhet skall den i stället bedömas som liten. En stor risk är

---

[1] Se särskilt författningsförslag. Jag föreslår att i 10 § införs en bestämmelse om att även en riskanalys skall genomföras. I en ny 13 a § föreslås att i riskanalysen skall analyseras vilka skaderisker som finns inom myndigheten samt åtgärder för riskhantering.

[2] En fördjupad beskrivning av hur riskidentifiering och riskanalys kan gå till finns i bilaga 4. För mer konkreta anvisningar hänvisas till bilaga 5, utdrag ur "Handbok i kommunal riskhantering".

däremot den skada som inträffar med liten sannolikhet men, som om den inträffar, får stora ekonomiska konsekvenser. En annan svårighet ligger i att kostnadsbedöma en skada. Som regel medför en sakskada betydligt större ekonomiska förluster än bara kostnader relaterade till objektet, t.ex. inkomstförluster på grund av driftsavbrott eller goodwillförluster.

Sedan riskerna är identifierade och värderade är nästa steg att vidta någon åtgärd. Som framgår av det flödesschema som visas i avsnitt 2.4 kan man vidta en eller flera av följande åtgärder: *eliminera* risken, *reducera* risken, *överflytta* risken, *bära* risken eller slutligen *försäkra* den. Att själv bära risken eller att försäkra den kan karaktäriseras som risk*finansierings*metoder och skall därför inte behandlas mer i detta avsnitt. De andra metoderna räknas dock som olika metoder för skadeförebyggande verksamhet. Mest drastiskt är att eliminera risken genom att upphöra med verksamheten. Emellertid kan man också reducera riskerna genom en rad olika skadeförebyggande åtgärder. Vanligast är olika metoder för att förebygga brand eller stöld. När det gäller riskreducering genom skadeförebyggande åtgärder måste man dock ha klart för sig att det finns en gräns när de nedlagda kostnaderna inte längre är kostnadseffektiva. Återigen måste det totala riskkostnaden vara i fokus. Slutligen kan man överflytta risker, främst genom att i avtal överlåta risken på någon annan. Man får dock räkna med att ändå stå för kostnaderna, men i stället i form av ett högre pris.

En mycket viktig del av riskhanteringsarbetet utgör utvärderingen och uppföljningen av verksamheten. Kunskaper om riskernas karaktär och utformning får man bara om den som leder arbetet förses med korrekt information. Inträffade skador och incidenter är därför nyckeln till ett framgångsrikt riskhanteringsarbete. I ett riskfinansieringssystem — vare sig det rör sig om självförsäkring eller ordinär försäkring — rapporteras som regel endast skador som ger rätt till ersättning. Skador *under* självrisk samt incidenter förblir okända. Ändå är det sådan information som möjliggör effektiva skadeförebyggande åtgärder. Ett skaderapporteringssystem är därför mycket angeläget, oavsett vilken finansieringsmetod man stannar för.

Avslutningsvis skall nämnas något om de svårigheter som är förknippade med valet av åtgärder sedan väl risken har identifierats och analyserats. Som påpekats flera gånger tidigare måste den totala riskkostnaden hela tiden vara ledstjärnan. Frågan är då om myndigheterna själva — utan vägledning eller utbildning — kan finna lämpliga lösningar. Uppgifter från universitetsvärlden kan kanske tyda på att det kan bli besvärligt. En allmän grundregel är att man inte bör försäkra sig mot skador som uppkommer regelbundet, s.k. frekvensskador. Med utgångspunkt från universitetens skadebild kan man därför säga att det är olämpligt att teckna en försäkring mot exempelvis datorstölder. Om det stjäls datorer för 1 milj.kr. årligen

kommer naturligtvis försäkringspremien att i betydande mån överstiga skadekostnaden. Ändå vill flera högskolor teckna sådan försäkring. En rimligare lösning är i stället att försöka förebygga skador och finansiera återanskaffning genom exempelvis avsättningar till en skadeersättningsfond.

Man skall dock inte bortse från att det också kan finns nackdelar med ett sådant system. Fondsystemet saknar i allmänhet uttryckliga ersättningsregler (försäkringsvillkor) och därmed finns risk att det uppstår interna tvister kring enskilda skadeärenden. En försäkringslösning har den fördelen att en utomstående part reglerar skadorna, vilket förbättrar förutsättningarna att man i organisationen skall acceptera beslutet. Från olika håll har det också varnats för riskerna att byråkratiseringen inom statsförvaltningen ökar om man skulle tillåta försäkringar. Premiebetalningarna och hanteringen av dessa skulle medföra ökade kostnader i jämförelse med dagens system.

3.2 Olika riskfinansieringssystem

Här presenteras tre olika system för riskfinansiering. Tanken är att förslagen skall representera olika synsätt på administrations- och finansieringsfrågorna. Det första alternativet är därför ett heltäckande internt system som visserligen kan bli administrativt tungrott, men som har den fördelen att alla skadesituationer torde kunna omfattas. Det andra alternativet är däremot ett enklare internt system som medger snabba och flexibla lösningar för majoriteten av skadefallen. Slutligen presenteras också ett försäkringssystem där försäkringsbranschens kompetens skall kunna kombineras i en försäkringslösning som passar i den statliga verksamheten.

3.2.1 Alternativ 1 Internt riskfinansieringssystem

Det interna riskfinansieringsalternativet bygger på att varje myndighet själv ansvarar för sin riskfinansiering. Syftet är att staten inte skall bära något övergripande ansvar för inträffade skador. All statlig verksamhet bör ingå i systemet utan möjlighet att stå utanför, eftersom systemet då blir mest kostnadseffektivt.

Trots att myndigheterna själva skall finansiera sina skadekostnader garanteras varje myndighet en högsta skadekostnad per år; *garanterad årsskadekostnad*[1]. Vid beräkning av om myndigheten nått upp till årsskadekostnaden medräknas endast skador över ett visst belopp,

[1] Stop-loss, eller kanske snarare en självrisk som inte är relaterad till varje enskild skada utan årsvis till myndigheten som helhet.

vilket kan kallas *(skade)gränsvärde*[1]. Således fastställs två självriskliknande belopp individuellt för varje myndighet. Systemet påminner om den finska lösningen som presenterades i avsnitt 2.8.1.

Man kan exempelvis anta att en viss myndighet inom sin årliga budget bör klara kostnader till följd av skador upp till 1 milj.kr. per år, vilket är den garanterade årsskadekostnaden. Beloppet fastställs mot bakgrund av uppgifter i riskanalysen, dvs. vilken egendom myndigheten innehar, vilka skador som avses, hur riskutsatt egendomen är, tidigare skador m.m. En mycket stor, eller kanske mer sannolikt, flera små skador kan göra att årsskadekostnaden passeras. För att inte en stor mängd mindre skador skall leda till att årsskadekostnaden tangeras, fastställs alltså ett gränsvärde per skada. Om årsskadekostnaden är 1 milj.kr., kan man exempelvis sätta gränsvärdet till 5 000 kr. Det innebär att myndigheten i varje skada får bära 5 000 kr. utan kompensation. Endast i den delen skadan överstiger 5 000 kr. får summan läggas till årsskadekostnaden.

Skada	*Skadekostnad*	*Årsskadekostnad*
Maskinhaveri	12 500	7 500
Datorstöld 1	57 900	52 900
Datorstöld 2	4 500	0
Brandskada	503 100	498 100
Skadeståndskrav	600 000	595 000
Summa	1 178 000	1 153 500

I ovanstående tabell har skadorna under året noterats. Resultatet innebär att myndigheten får ersättning med 153 500 kr., eftersom årsskadekostnaden, 1 milj.kr., passerats med detta belopp.

I sina riskanalyser skall myndigheterna lägga fram förslag till årsskadekostnad och gränsvärde. Utgångspunkten är att beloppen skall sättas så högt som möjligt, utan att verksamheten totalt äventyras om årsskadekostnaden skulle uppnås. Detta skall också vara ett incitament för skadeförebyggande åtgärder. En myndighet som medverkar till en hög årsskadekostnad, skall — i relativa mått — gynnas framför den myndighet som föredrar en lägre årsskadekostnad. Syftet är att den myndighet som vågar satsa på hög självfinansiering får bidra med en mindre andel till de gemensamma kostnaderna. Beloppen fastställs slutligen av departementet i samband med att regleringsbreven utfärdas.

Samtidigt garanterar staten full ersättning för alla skador som drabbar myndigheterna över årsskadekostnaden. Skadeersättning utgår genom att krediter beviljas myndigheten att användas för återanskaffning av skadade föremål. Krediterna skall löpa med marknads-

[1] På detta sätt undviker man att småskador kan ackumuleras till upp till årsskadekostnaden.

ränta och vara återbetalningspliktiga under maximalt tio år. Återbetalningstakten garanteras inte överstiga årsskadekostnaden. Därigenom tillförsäkras de skadedrabbade myndigheterna en årlig skadekostnad som ligger inom ramen för vad de kan klara av.

För att bättre åskådliggöra principen kan man till exemplet ovan lägga att myndigheten dessutom får en extremt stor skada under året, t.ex på 10 milj.kr. Under sådana förhållanden överskrids årsskadekostnaden med sammanlagt 10 153 500 kr. En kredit på motsvarande belopp kan omdelbart lyftas från riksgäldskontoret. I detta exempel kommer bara amorteringarna under tidsperioden att överstiga årsskadekostnaden. Därtill kommer räntekostnaden samt eventuella tillkommande skador under amorteringstiden. Det skisserade systemet innebär att myndigheten ändock kan räkna med att den årliga skadekostnaden kommer att vara 1 milj.kr.

Systemet administreras av ett försäkringsbolag eller myndighet. Administratören inkasserar premier/löftesprovisioner som är relaterade till bl.a. årsskadekostnaden och summan av de skador som kan inträffa under ett år vid maximalt ogynnsamma förhållanden.[1] Är årsskadekostnaden hög i förhållande till den maximala kostnaden ger detta en lägre avgift.[2] Beloppen som inkasseras skall tillsammans med räntor täcka administrationskostnaderna. Administratören sköter även detta. Eftersom skadeersättningen är återbetalningspliktiga krediter är tanken att myndigheterna själva skall finansiera sina skador.

Som visats i exemplet ovan kan det inträffa att den verkliga årsskadekostnaden passerar den garanterade nivån. En fråga som då inställer sig är hur det överskjutande beloppet skall finansieras. Flera alternativ är tänkbara. En variant är att helt enkelt förlänga kredittiden. En annan att staten bär denna risk centralt. Under sådana förhållanden kan en finansiering utanför statsbudgeten bli aktuell. Riksgäldskontoret kan låna upp medel för att finansiera återanskaffningen av egendom, medan räntor och amorteringar betalas över den årliga statsbudgeten. Gränsen för vad som skall betraktas som katastrofskada måste avgöras från myndighet till myndighet. Slutligen kan man tänka sig att de avgifter man tar ut från myndigheterna för att finansiera administrationen också kan finansiera överskjutande skadekostnader i form av en gemensam skadefond.

---

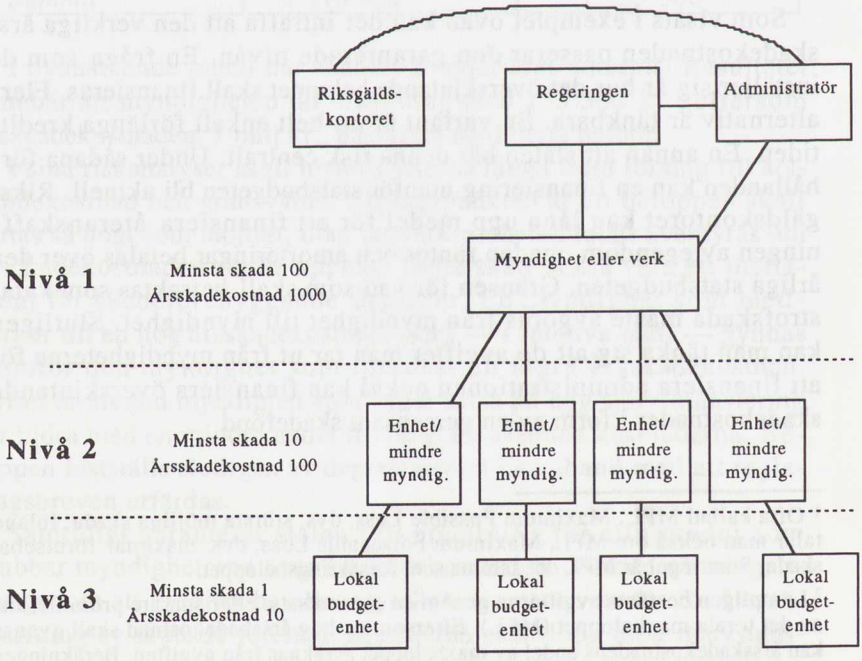
[1] Ofta kallad MPL, Maximum Possible Loss, dvs. största möjliga skada. Ibland talar man också om MFL, Maximum Forseeable Loss, dvs. maximal förutsebar skada. Som regel är MPL det samma som försäkringsbeloppet.

[2] Lämpligen bestäms avgifterna genom en procentsats, eller snarare promillesats, av det totala maxbeloppet (MFL). Eftersom en hög årsskadekostnad skall gynnas kan årsskadekostnadens andel av maxbeloppet avräknas från avgiften. Beräkningen kan justeras med uppräkningstal. Några mer konkreta beräkningar kan inte visas förrän antalet myndigheter som skall ingå i systemet är känt eller de ovan nämnda riskanalyserna är utförda.

Genom det ovan beskrivna systemet kan man i princip inkludera alla typer av skador, såväl egna sakskador som skadeståndskrav. Av administrativa skäl kan det dock vara en fördel att endast ersätta sakskador. Bedömningen av olika former av skadeståndsanspråk kan vara komplicerade och kraven uppgår ofta till betydande belopp. I kontakterna med olika myndigheter har framkommit att vissa av dem vill ha ett skydd för skadeståndsanspråk som kan riktas mot myndigheten i samband med att konsultverksamhet utförs. För myndigheter med sådana behov kan i stället ett gruppförsäkringsavtal vara att föredra. Konsultverksamheten utförs mot vederlag och därför kan myndigheten kompensera sig för premiekostnaden genom att övervältra den på kunderna. Ett sådant system finns för närvarande i Danmark.

Vidare kan man anta att myndigheterna kommer att uppmärksamma alla småskador, eftersom dessa kan kumuleras till årsskadekostnaden. Kontroll av småskador medger ett skadeuppföljningssystem som i sin tur möjliggör effektiva riskhanteringsåtgärder.

Det här skisserade system kan bara omfatta myndigheter som lämnar sin budgetframställan till regeringen. Myndigheter vars budgetframställan sammanställs hos annan myndighet, t.ex. på verksnivå, skall underordnas denna myndighet i ett motsvarande system. Inom stora myndigheter är tanken att det skall bildas ett nätverk nedåt i organisationen. (Se skiss)



Således får varje myndighet (budgetenhet) ansvara för sin egen årsskadekostnad. Det bör innebära att myndigheten också kan tvingas att fondera vissa medel.

Systemet kan tyckas haltande, eftersom vissa myndigheter är betydligt mindre än en del budgetenheter på större myndigheter. Administratören får därför hantera mycket skiftande skador. Ett inbrott hos diskrimineringsombudsmannens kansli, med en årlig budget på drygt 3 milj.kr. leder sannolikt till att årsskadekostnaden passeras, medan motsvarande belopp hos vägverket får en helt annan omfattning. Detta tycks dock vara en ofrånkomlig effekt av ett sådant system, eftersom det knappast går att hänvisa en liten myndighet till någon helt "ämnesfrämmande" myndighet för den första interna skaderegleringen.

Fördelar

Systemet innebär förhållandevis enkla ersättningsregler, eftersom alla plötsliga och oförutsedda skador ersätts. Sådana ersättningsregler påminner om de försäkringsvillkor som används för allriskförsäkringar, vilket alltid förenklar skaderegleringen. Dessutom håller systemet teoretiskt samman. Det finns ett regelverk som myndigheterna kan förlita sig på både beträffande finansiering och skadehantering.

Nackdelar

Myndigheter som nått upp till den maximala årsskadekostnaden är inte motiverade att arbeta aktivt med riskhantering eller skadeförebyggande arbete. Vidare är myndigheterna redan tyngda all "resultatstyrning". Systemet kan uppfattas besvärligt och tidsödande. De flesta myndigheter har klarat sig bra hittills, utan någon fungerande riskfinansiering, varför de knappst är särskilt motiverade att lägga ner tid och kraft på detta system.

3.2.2 Alternativ 2 Riskfinansiering genom kreditgivning (förenklat system)

Som ett alternativ till det interna riskfinansieringssystemet kan man i stället välja ett förenklat system. Som regel tecknar företag försäkring på grund av att de inte kan klara av de ojämnheter i resultatet som kan bli följden av inträffade skador. Ofta skulle självförsäkring vara ett alternativ till traditionell försäkring om det varit möjligt att jämna ut förlusterna under ett antal år. I det förenklade systemet kan en skadedrabbad myndighet — i enlighet med vad som angetts i risk-

analysen och fastställts i regleringsbrevet — lyfta en kredit i syfte att lösa de omedelbara likviditetsproblemen. I samband med den följande fördjupade anslagsframställan kan situationen hanteras, utan tidspress. Ett system av denna karaktär är inte lika administrativt komplicerat, samtidigt som den skadedrabbade myndigheten kan utjämna kostnaderna över ett antal år.

I den fördjupade anslagsframställan skall varje myndighet ange hur stor kredit man maximalt kan tänkas vara i behov av under treårsperioden. Summan baseras på ett scenario med maximalt ogynnsamma förhållanden, eftersom beloppen närmast är att betrakta som ett försäkringsbelopp. För rätten att lyfta krediten betalar myndigheten en löftesprovision, förslagsvis fem räntepunkter (fem hundradels procent) beräknat på kreditbeloppet, dock lägst 300 kr. Endast den myndighet som anslutit sig till systemet har rätt att lyfta krediten och då endast till det maximala belopp som myndigheten begärt. Systemet bygger på att myndigheten skall medges en tillfällig respit fram till nästa budgetprövning. Under tiden kan man analysera det ekonomiska läget, omprioritera anslag eller eventuellt begära utökat anslag för den kommande perioden. Samtidigt förlamas inte verksamheten i brist på likvida medel för återanskaffning av egendom.

Krediten återbetalas normalt inom en fem-års period och skall löpa med marknadsränta, dvs. riksgäldskontorets upplåningskostnad. Eftersom administrativ enkelhet eftersträvas skall myndigheten kunna lyfta krediten utan föregående prövning. Kontroll av eventuellt missbruk utövas av revisorerna.

Poängen är att man uppnår ett administrativt enkelt system. Svårigheterna kan tillåtas att lösa upp sig inom en normal budgetprocess. I den mån en större, katastrofartad skada inträffar kan myndigheten efter prövning av regeringen i det enskilda fallet, beviljas en större kredit eller erbjudas en utsträckt amorteringsplan. Ett annat alternativ är att man beslutar om omdisponeringar av befintliga anslag. Slutligen kan man också tänka sig att myndigheten beviljas extra anslag för att täcka förlusten. Emellertid kan anta att den tillfälliga kredit ensam erbjuder ett tillfredsställande resultat i den övervägande majoriteten av skadefall utan att några extraordinära åtgärder behöver tillgripas.

3.2.3 Alternativ 3 Försäkringsalternativet

Inledning

Syftet med detta alternativ är att uppnå en lösning som så mycket som möjligt liknar en traditionell försäkringslösning. Förbudet att teckna försäkring slopas. Varje myndighet avgör själv i vilken omfattning den behöver försäkring. Försäkringen upphandlas av varje

myndighet från valfritt försäkringsbolag. För att ändå utnyttja statens ägarposition bör större delen av risken och i motsvarande mån premien, överflyttas (cederas) till en riskbärare som staten har kontroll över. Det kan antingen ske till ett captiveförsäkringsbolag eller till en intern statlig enhet med motsvarande funktion. Varje myndighet har dock endast kontakt med sitt försäkringsbolag och påverkas inte av den bakomliggande relationen till den andra riskbäraren. En ytterligare dimension som också skall behandlas är att myndigheterna hänvisas till vissa försäkringslösningar som är framförhandlade centralt. Sådana gruppförsäkringslösningar kan vara skräddarsydda för statlig verksamhet och dessutom möjliggöra förmånligare premier.

Myndigheternas försäkringar

Som ett led i myndigheternas riskanalys skall framgå vilka försäkringar man inom myndigheten anser nödvändiga. I förhandlingar med olika försäkringsbolag bör man överväga hur olika alternativ slår på premien. Höga självrisker innebär alltid påtagligt lägre premier. Detta beror på att de mest frekventa skadorna är småskador och att de administrativa kostnaderna i samband med skadereglering därför kan begränsas avsevärt.

Man kan tänka sig en stor mängd olika försäkringslösningar och kombinationer av sådana. Här framkastas ett alternativ som kan vara kostnadseffektivt. I praktiken kan andra hinder dyka upp, t.ex. att vissa risker inte kan placeras, eftersom det historiska skaderesultatet är okänt. De belopp och procentsatser som nämns är grovt yxade och kan naturligtvis variera. Syftet är att skissa på en lösning där man tillvaratar den kompetens som finns bland försäkringsbolagen, effektivt utnyttjar konkurrensen på försäkringsmarknaden samt tillvaratar de fördelar staten har genom sin storlek och naturliga riskspridning. Alltså ett försök att kombinera fördelarna med både traditionell försäkring och "självförsäkring".

Som framgått i inledningen bestämmer myndigheten vilka risker som man anser sig behöva försäkra. Försäkringen upphandlas på den privata försäkringsmarknaden. För att uppnå rätt avvägning mellan fördelar och nackdelar med resp. system måste dock följande villkor upprätthållas. Myndigheten tecknar alltså försäkringen under förutsättning att nedanstående villkor uppfylls.

— Försäkringsbolaget skall stå hela risken mellan självrisken och upp till 10 basbelopp per skadehändelse.[1] För överskjutande belopp bär staten i form av en intern statlig enhet (eller ett eget captiveförsäkringsbolag) 80 % av risken,

[1] 337 000 kr. 1992.

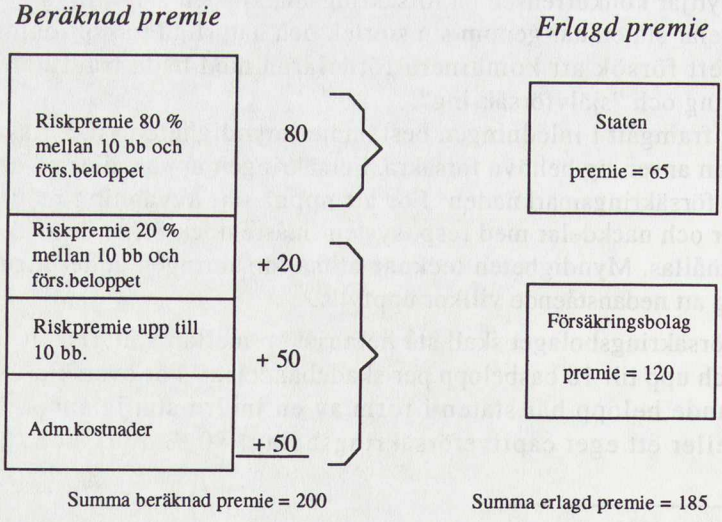
medan försäkringsbolaget bär 20 %. Härmed åstadkommer man en enkel statlig administration. Endast vid större skador aktualiseras statens ansvar, medan de mer frekventa skadorna hanteras helt av försäkringsbolaget.

— Försäkringsbolaget beräknar premien. Eftersom bolaget bär risken proportionellt tillsammans med staten kommer man att vara mån om att den totala premien sätts korrekt.

En försäkringspremie brukar uppdelas i två delar, en riskpremie som skall täcka skadeutbetalningar samt administrationskostnader som bl.a. skall täcka kostnader för försäkringsregister, premiehantering och skadereglering. Försäkringsbolaget inkasserar premien och behåller

— den del av premien som avser administrationskostnader,
— riskpremien för skador mellan myndighetens självrisk och skador upp till 10 basbelopp samt
— 20 % av riskpremien för skador över 10 basbelopp.

Således är tanken att återstoden av riskpremien, alltså 80 % av riskpremien för skador mellan 10 basbelopp och försäkringsbeloppet, skall överflyttas till staten. Här öppnas dock möjligheten för staten att avvika från de gängse principerna för beräkning av premier. Genom att inte inkassera en viss del av premien (exempelvis 10 - 20 % av sin premieandel) kan man ta en större risk/chans och därmed få ner den totala riskkostnaden. Är skaderesultatet gynnsamt kan man fondera viss andel, för att följande år ytterligare dra ner den inkasserade premien. Visar det sig däremot att skaderesultatet blir mycket ogynnsamt kan man tillfälligtvis låna upp medel som läggs till statsskulden. Under sådana förhållanden får fullt premieuttag ske under de följande åren.



Det historiska skaderesultatet är av avgörande betydelse vid beräkning av försäkringspremier. Sådana uppgifter saknas när det gäller statlig verksamhet. Inte heller kan man dra alltför långtgående slutsatser av skaderesultat från privat företagande, eftersom staten bedriver mycket olikartad verksamhet inom många olika fält och utspritt på ett stort antal platser. Man får därför räkna med att en försäkringslösning av ovanstående modell måste tillåtas att fungera några år innan man slutgiltigt kan låsa fast fördelningen av risken samt hur stor del av den totala premien som staten kan undvara.

Captiveförsäkringsbolag som riskbärare

I den mån man väljer ett captiveförsäkringsbolag som riskbärare måste givetvis detta bolag följa bestämmelserna i försäkringsrörelselagen samt de anvisningar som utfärdas av finansinspektionen. Någon reduktion av premien till följd av en chansartad premiesättning blir då inte aktuell. Däremot kan man tänka sig att ett captiveförsäkringsbolag fungerar på motsvarande sätt som en intern enhet när den väl etablerats, dvs. tillåta lägre premieuttag sedan det egna kapitalet under ett antal år har byggts upp. Captivebolaget får då följa gängse regler som också gäller för övriga bolag. Jag har redan i avsnitt 2.4, översiktligt presenterat försäkring genom captiveförsäkringsbolag. Av utredningens direktiv framgår att captivealternativet skall tas under övervägande.

I utredningssammanhang har förutsättningarna för bildande av captivebolag behandlats tidigare. Försäkringsverksamhetskommittén skriver följande.[1]

Olika förutsättningar som bör vara uppfyllda för att etablerandet av ett captive skall vara ett lämpligt alternativ för en koncern nämns i litteraturen. Dessa kriterier ingår också som ett moment i de undersökningar som föregår bildandet av ett captive, s.k. feasibility studies. En feasibility study har till uppgift att utröna om captive är lönsamt för koncernen och är vanligtvis mycket omfattande; exempelvis görs inspektioner av koncernens anläggningar både i hemlandet och utomlands, bl.a. för att bestämma kvaliteten på koncernens skadeförebyggande skydd. Undersökningen innehåller prognoser av det förväntade utfallet av ett captive i form av resultaträkningar för ett antal år. En viktig del av undersökningen är utformningen av captivebolagets återförsäkringsförhållanden och effekterna av olika alternativ vad gäller retrocessionsvillkor och självbehåll.

Följande faktorer kan urskiljas som väsentliga vid bedömningar av captiveetablering: riskspridning, skadeutfall, premievolym och risk management.

Vid intervjuer med representanter för några försäkringsbolag har kriterierna avsett i första hand återförsäkringscaptive. Etablerande av direktförsäkringscaptive kräver betydligt större resurser i form av skadereglering m.m. och det anses inte troligt att det är lönsamt för någon enskild svensk koncern att ha ett sådant captive. I litteraturen görs vanligen ej denna distinktion.

---

[1] Avsnittet är hämtat från SOU 1983:5 Koncession för försäkringsrörelse, s. 155 - 156. Här återgett utan fotnoter.

Samtliga författare anser att en god spridning av riskerna inom koncernen är en förutsättning för att bildandet av captive skall vara lönsamt. Detta villkor bedöms av försäkringsbolagens representanter vara det viktigaste och ingår också som ett centralt moment i feasibility studies. Med god riskspridning menas att koncernen har ett stort antal försäkringsprojekt spridda över ett flertal länder och att den beräknade maximala skadan för varje enskild anläggning inte är alltför stor.

Kravet består således av två delar; dels krävs en geografisk spridning, dels krävs att koncernens risker beloppsmässigt ej är alltför koncentrerade till ett fåtal anläggningar. Att försäkringsobjekten bör vara spridda över ett stort antal länder motiveras delvis med att flertalet risker bör vara lokaliserade i länder där försäkringsmarknaden är tillräckligt fri, så att försäkring genom captive går att genomföra.

Koncernen bör ha ett bra historiskt skadeutfall för en period av åtminstone fem år, vilket bedöms vara tillräckligt för att kunna förutsäga framtida skadeutfall. Det historiska skaderesultatet bedöms som viktigt därför att captivebolagets reassuransvillkor är kopplade till skaderesultatet. I ett återförsäkringscaptive återförsäkras koncernens risker separat (till skillnad mot vid traditionell försäkring) och återförsäkringsvillkoren blir därför mer beroende av riskernas kvalitet. Detta innebär att det också krävs ett effektivt skadeförebyggande skydd som garanti för att koncernens risknivå är bättre än genomsnittligt. Flertalet bedömare anser att denna skadeförebyggande verksamhet bör vara centralt kontrollerad och koncernövergripande. En samordning av koncernens försäkringsfrågor är också nödvändig.

Koncernen måste ha tillgång till (intern eller extern) kunskap vad gäller skyddsåtgärder och återförsäkring samt ha goda kontakter.

Ovannämnda kriterier förefaller vara de som väger tyngst vid bedömningen av om captive är lämpligt för en koncern. I litteraturen nämns ytterligare krav. Ett sådant är att koncernen bör ha en viss premievolym och man anger tröskelvärden som varierar mellan 2 och 5 milj.kr. Enligt svenska bedömare är premievolymen ej avgörande (när det gäller återförsäkringscaptive) utan även för en koncern med mindre premievolym kan captive vara lönsamt om övriga förutsättningar är uppfyllda. Dock måste den av captivebolagen mottagna premieinkomsten vara tillräckligt stor för att bära de fasta kostnader för administration m.m. som är förenade med etableringen. En alltför liten premievolym kan också medföra att den från captivebolaget avlämnade affären ej är attraktiv för återförsäkrare.

Att koncernen bör ha en stor andel utländska risker nämns ofta som önskvärt. Detta krav anser ej svenska experter vara nödvändigt för återförsäkringscaptive.

I stort gäller dessa förhållanden fortfarande. På flera avgörande punkter uppfyller staten de kriterier som gäller för att en captivelösning skall vara ändamålsenlig. Emellertid gäller det motsatta förhållandet för de mest avgörande punkterna. Ovanstående resonemang bygger på en jämförelse mellan olika privaträttsliga subjekt, främst aktiebolag som ingår i en koncern. Gör man en jämförelse med statlig verksamhet måste andra omständigheter lyftas fram.

Det mest grundläggande incitamentet för en captivelösning är att aktiebolag inte får bygga upp obeskattade reserver för att täcka ickeinträffade skador. Denna möjlighet öppnas för den koncern som startar ett captiveförsäkringsbolag. Ett captive kan också fungera som ett s.k. profit center, dvs. delvis ägna sig åt finansiell verksamhet, och därefter lämna koncernbidrag som är avdragsgilla för givaren och beskattas hos mottagaren.[1] Går försäkringsverksamheten eller den finansiella verksamheten bra kan captivebolaget välja om det skall lämna återbäring eller koncernbidrag. På samma vis kan koncernbidrag lämnas från ett koncernbolag till captivebolaget om

[1] SIL 2 § 3 mom.

det skulle visa sig att försäkringsverksamheten går sämre. Ett ytterligare skäl för att bilda captive brukar vara att koncernen själv får tillgång till återförsäkringsmarknaden.

För statens del är ingen av dessa omständigheter till någon omedelbar nytta. Obeskattade reserver kan mycket väl byggas upp, eftersom statlig verksamheten är undandragen skattskyldighet. Ren finansiell verksamhet kan staten ägna sig åt i andra former om man så önskar. Slutligen kan man utgå från att återförsäkring inte är särskilt angeläget för staten.[1]

Statlig enhet som riskbärare

I stället för att inrätta ett statligt captivebolag kan man låta en intern statlig enhet eller myndighet ha motsvarande funktion som ett captivebolag. Att avstå från att bilda ett captivebolag medför flera kostnadsfördelar för staten. Ett captivebolag skall, som alla andra försäkringsbolag, göra avsättningar för försäkringstekniska skulder. Det innebär avsättning till premie-, ersättnings-, och skadebehandlingsreserv samt sådan tilldelad återbäring som inte förfallit till betalning. En intern riskbärare kan helt befrias från restriktionerna i försäkringsrörelselagen. Det innebär vidare att man inte behöver låsa några tillgångar i form av aktiekapital.

Systemet innebär att något aktiekapital inte behöver låsas, återförsäkring blir obehövligt, samtidigt som staten medvetet kan frångå traditionella metoder för premiesättning och hantera premieintäkterna utan restriktioner. Staten kan så att säga ta en större risk/chans än ett försäkringsbolag när det gäller premiens riktighet. Sammantaget bör detta ge förutsättningar för att komma så nära självförsäkringsprincipen (som utan tvekan är den mest ekonomiskt fördelaktiga lösningen) samtidigt som man utnyttjar de fördelar som finns inbyggt i ett försäkringssystem. Stannar man för denna lösning kan den lämpligen administreras av riksgäldskontoret i sin egenskap av statens finansverk och förvaltare av statens skulder.

Man kan anta att en statlig funktion i enlighet med ovanstående riktlinjer är att betrakta som försäkringsverksamhet i försäkringsrörelselagens mening. Emellertid följer av 1 kap. 2 § att lagen inte är tillämplig för försäkringsrörelse som drivs enligt andra författningar, eller som utövas av försäkringsanstalter som inrättats av

---

[1] Återförsäkring tecknas för att försäkringsbolaget skall få balans mellan de risker som ingår i bolagets försäkringsportfölj. En enskild risk får inte vara så stor att den vid skada kan äventyra bolagets ekonomiska åtaganden. Som tumregel brukar försäkringsbolagen teckna återförsäkring för enskilda risker som är större än en tiondel av det egna kapitalet. Ett statligt captivebolag som skall arbeta under samma förutsättningar som andra aktörer på marknaden skulle naturligtvis vara tvungen att teckna återförsäkring. En statlig enhet med "captiveliknande funktion" kan i stället själv bära hela risken, eftersom solvensen kan sägas vara obegränsad.

staten. Här avsedd verksamhet träffas sannolikt av båda leden. Verksamheten bör inte inrättas innan en förordning med instruktion är utfärdad. Dessutom kan man betrakta en sådan verksamhet som en "försäkringsanstalt inrättad av staten".

Gruppförsäkringar

En försäkringslösning som under senare år blivit allt populärare är olika former av gruppförsäkring. Genom att förenkla försäkringsadministrativa rutiner har man lyckats sänka premienivån. I vissa fall har man flyttat över traditionellt försäkringsadministrativa uppgifter till en företrädare för gruppen och därmed reducerat administrationskostnaderna. I första hand är gruppförsäkring ett sätt att få ner den del av premien som hänför sig till olika kostnader för administration, allt från premiehantering till skadereglering. Riskpremien har man sällan lyckats påverka. I vissa fall har man dock genom grupporganisationen också förbättrat skaderesultatet genom att understödja riskhanteringsarbete, bl.a. med skadeförebyggande åtgärder.

Gruppförsäkringar kan vara utformade på flera olika sätt. Vanligast är att en organisation förhandlar fram en försäkringslösning som är skräddarsydd för organisationens medlemmar. Även premien förhandlas centralt. Medlemmarna kan sedan ansluta sig till försäkringen till den på förhand fastställda premien. Ju mer förenklad och schabloniserad försäkringen är desto lägre blir premien.

Gruppförsäkringslösningar är också tänkbara för staten. Sådana lösningar kan användas, oavsett om hela risken bärs av ett försäkringsbolag eller om en viss del av risken skall cederas till staten. Man kan tänka sig att försäkring upphandlas centralt för hela staten, branschvis, centralt på verksnivå eller bara för viss typ av försäkring. Särskilt angeläget kan det vara att få fram försäkringslösningar för udda och svårberäknade risker. Som tidigare nämnts finns en sådan ordning i Danmark. Direktoratet for Statens Inkøb har i samråd med Budgetdepartementet slutit ett avtal med ett försäkringsbolag som avser produktansvar och konsultansvar. Myndigheter som vill ansluta sig till försäkringen anmäler detta till direktoratet.

I Sverige är det främst försäkringsbolaget Folksam som har erfarenheter av gruppförsäkringstekniken. Bolaget har tecknat s.k. samlingsförsäkringar med ett stort antal folkrörelseanknutna organisationer och företag. Liknande försäkringar finns också för ett stort antal fackföreningar. Försäkringarna kan vara mycket skiftande, men gemensamt är att de alla har en försäkringskommitté. I kommittén drar man upp linjerna för försäkringens utformning, premiesättning och skadereglering. Kommittén är också bas för information om skadeförebyggande verksamhet och allmänt riskhanteringsarbete.

Också Skandia har på senare år inrättat en division som specialiserat sig på gruppförsäkringsavtal. Skandia har mer inriktat sig på företagsförsäkring för medlemmar i branschorganisationer för småföretagare samt konsumentförsäkringar för anställda i större industriföretag.

4 TRAFIK- OCH FORDONSSKADOR

4. 1 Bakgrund

Som bekant innebär förordningen om försäkring av statens egendom att statliga myndigheter som huvudregel inte får lov att teckna försäkring. Enligt ett särskilt undantag får dock vissa myndigheter teckna trafikförsäkring om de så finner lämpligt. Dessa myndigheter är polisväsendet, postverket, televerket och statens vattenfallsverk. Vidare får försäkring tecknas för fordon som används i utlandet. För fordon avsedda för personbefordran får också trafikförsäkring tecknas av departementen och länsstyrelserna. Till grund för förordningens bestämmelser låg en år 1953 av statens sakrevision upprättad promemoria. I promemorian gjordes en noggrann genomgång av försäkringarna för statens fordon. En jämförelse gjordes mellan inbetalda premier och utbetalda skadeersättningar under en längre period. Statistiken gav vid handen att det för de fyra ovan nämnda myndigheterna var mer ekonomiskt fördelaktigt att teckna trafikförsäkring än att själv stå risken. För vissa av dem var skadeutbetalningarna under många år större än premieinbetalningarna. Statens sakrevision menade att de fördelaktiga premierna sannolikt var tillfälliga och troligen snart skulle återgå till en mer normal nivå. Revisionen föreslog därför att statspolisen, postverket, telegrafverket och vattenfallsverken tillfälligtvis skulle få teckna trafikförsäkring. Avsikten var att ställningstagandet skulle omprövas inom en treårsperiod.

Den statliga trafikskaderegleringsverksamheten berördes också i förarskyddsutredningen, SOU 1968:52. Utredningen menade bl.a. att det fanns ett behov av en enhetlig och centraliserad skadereglering för trafikskador. I propositionen framhöll föredragande statsråd att det förelåg ett behov av en översyn av den statliga trafikskaderegleringsverksamheten. "Det kan sättas i fråga om inte den statliga skaderegleringen bör koncentreras till en eller ett fåtal myndigheter som har trafikskadeexpertis till sitt förfogande. Frågan om en översyn övervägs f.n. inom finansdepartementet."[1]

4. 2 Angreppssätt

Grovt uppskattat har i dag staten ca 30 000 civila fordon. De myndigheter som har flest fordon är televerket med ca 10 000 fordon, posten ca 8 000, polisen ca 3 500, vägverket ca 3 000 och banverket

[1] Prop. 1969: 54 s. 26.

ca 2 000 fordon. Eftersom televerket med all sannolikhet övergår till aktiebolagsform fr.o.m. den 1 januari 1993 skall inte verkets fordon ingå i ett statlig försäkringsalternativ. Därför kan man uppskatta antalet fordon till ca 20 000. Summan avser endast fordon som faller inom trafikskadelagens tillämpningsområde.

Med ledning av statistiska uppgifter som inhämtats från försäkringsbranschen kan man i ungefärliga tal ange hur många skador dessa 20 000 fordon kommer att vara inblandade i varje år. Ungefär 2 000 trafikskador kommer att anmälas. Av dessa kommer 175 att vara personskador. För drygt 100 personer kommer det att röra sig om lättare personskador, dvs. en sjukskrivningstid som understiger tre månader och en skadekostnad under 5 000 kr. Slutligen kan man räkna med att det i ca 15 fall blir fråga om en kvarstående invaliditet som överstiger 10 %.

Trafikskador är ofta komplicerade. Trafikskadelagen är inte heller lätt att tillämpa, eftersom den bygger på ett samspel mellan allmänna skadeståndsrättsliga regler och särskilda regler som uppställs i trafikskadelagen. Vidare tillkommer att udda skadesituationer kan ha särskilda lösningsmodeller, t.ex vid skador på fordonet vid kollisioner med cykel eller fotgängare. Exempelvis finns särskild författning om statliga myndigheters tillämpning av trafikskadelagen (1976: 472). Jämför man med trafikskaderegleringen vid de privata försäkringsbolagen kan man konstatera att den utförs av personal specialutbildad för sina arbetsuppgifter. Personskadereglering sker på särskilda avdelningar uteslutande av personer som har särskild kompetens. Att överlämna denna skadereglering till personal som inte har någon eller ringa erfarenhet av skadereglering synes diskutabelt. Det är angeläget att staten som skadevållare ansvarar för att inträffade skador blir utredda och att rätt ersättning utbetalas till de skadelidande. Detta är särskilt angeläget när det inträffar personskador. Det är inte acceptabelt att staten passivt avvaktar att krav skall framställas. Här krävs en aktiv skadereglering. Utgångspunkten är att statens trafikskadereglering skall vara minst lika bra som den som utförs av försäkringsbranschen.

Mot denna bakgrund är det inte rimligt att myndigheter generellt sett reglerar sina trafikskador själva. Utredningen har sett flera exempel på när statliga myndigheter handlagt trafikskador på ett klart undermåligt sätt. Ambitionen är därför att föreslå en lösning som garanterar att skador som orsakats av staten tillhöriga fordon regleras på ett korrekt och professionellt sätt.

4. 3 Skadetyper

Inledning

Skador som orsakas i trafik med motordrivna fordon kan regleras på olika sätt beroende på var skadan hör hemma i regelsystemet. För att bättre åskådliggöra detta redogörs här för de olika regelsystemen och hur skadorna påverkar myndigheternas handläggning. Skador i följd av trafik med motordrivna fordon kan antingen orsakas av fordon som omfattas av trafikskadelagens eller av fordon som inte gör det och som därför regleras på skadeståndsrättslig grund. När det gäller sakskador skyddar trafikförsäkringen, eller en motsvarande ansvarsförsäkring, bara för den ekonomiska ersättning som man kan tänkas få betala till annan. Vill man vara säker på att skydda sig mot ekonomiska konsekvenser i samband med skador på det egna fordonet får man i stället teckna en kaskoförsäkring. Ofta är dessa tre olika kategorier av skador invävda i varandra och bildar ett komplicerat nät där olika regler gäller beroende på omständigheterna.

Trafikskador enligt trafikskadelagen

Enligt trafikskadelagen (1975:1410) gäller en obligatorisk försäkringsplikt för samtliga motordrivna fordon. Några undantag finns dock, nämligen för motordrivet fordon som är avsett att föras av gående, fordon som används för tävling, träning m.m. inom inhägnat tävlingsområde samt vissa motorredskap. Försäkringsplikten sammanfaller i princip med den registreringsplikt som följer av bilregisterkungörelsen (1972:599). Det underlättar kontroll av att försäkringsplikten efterlevs, eftersom försäkringsbolag med koncession för trafikförsäkringsrörelse i bilregistret anger vilka fordon de har försäkrade. För övriga fordon — där angivelsen av försäkringsbolag saknas — drivs försäkringspremien in av trafikförsäkringsföreningen. I huvudsak är det endast mopeder som omfattas av trafikskadelagen utan att vara registreringspliktiga.[1]

Huvudregeln i trafikskadelagen är att det föreligger ett strikt ansvar, dvs. ansvar oberoende av vållande, för skador som uppkommer i trafik med ett motordrivet fordon. Således utgår trafikskadeersättning för samtliga personskador (oavsett om det gäller förare,

[1] Att motorredskap som regel inte omfattas av trafikskadelagen innebär att en rad fordon som är relativt vanliga på våra vägar inte är trafikförsäkrade. Sådana exempel är vissa hjullastare, väghyvlar, grävmaskiner samt mobilkranar. Frågan om dessa fordon skall omfattas av trafikskadelagen har i princip diskuterats sedan trafikskadelagens tillkomst. Fr.o.m. den 1 januari 1993 kommer dock motorredskap som har en tjänstevikt över 2 000 kg att också omfattas av trafikskadelagen. (Ny lydelse av 1 § trafikskadelagen genom SFS 1989:701, ikraftträdande enligt SFS 1990:1198.)

passagerare eller tredje man) samt för sakskador som uppkommer på egendom utanför de inblandade fordonen. Utan att det behöver fastställas att någon är vållande till skadorna utbetalas alltså ersättning för personskador samt skador på exempelvis parkerade fordon, skadade staket, lyktstolpar m.m. Här slutar det strikta ansvaret. Emellertid *kan* trafikskadeersättning också utgå för skador på de inblandade fordonen. Med undantag för bristfällighet på det ena fordonet gäller då inte det strikta ansvaret, utan ett ansvar för vårdslöshet. Endast för fordonsskador som orsakats av ett annat fordon, vars förare varit vållande kan trafikskadeersättning utgå för skador på det icke-vållande fordonet.[1].

Det ansvar som följer av trafikskadelagen gäller också fordon som tillhör staten. Emellertid är staten befriad från att hålla sina fordon trafikförsäkrade.[2]

Skador orsakade av motorredskap

Eftersom de flesta motorredskap för närvarande inte omfattas av trafikskadelagen gäller i stället allmänna skadeståndsrättsliga regler för skador som motorredskap orsakar i följd av trafik. Icke desto mindre krävs i princip samma kompetens för att reglera skadorna, oavsett vilken fordonstyp som orsakat skadan. Regelsystemet är dock annorlunda. Efter den 1 januari 1993 lär detta problem i huvudsak försvinna, eftersom motorredskapen med en tjänstevikt över 2 000 kg då kommer att omfattas av trafikskadelagen. Endast en liten grupp motorredskap som används ute i trafiken kommer då att vara undantaget från trafikskadelagen. Eller som det uttrycks i propositionen: "Därmed bör de fordon nås som typiskt sett framförs på vägarna i nämnvärd omfattning."[3]

För fordon som inte omfattas av trafikskadelagen gäller i stället skadeståndslagen. Handläggning av sådana ärenden faller inom skaderegleringskungörelsens tillämpningsområde. (Se nedan avsnitt 5 Skaderegleringen inom staten). Däremot omfattas inte trafikskaderegleringen enligt trafikskadelagen av skaderegleringskungörelsen. Myndigheter som har rätt att utge skadestånd kan själva reglera trafikskadorna. Enligt en äldre rekommendation kan myndigheterna i första hand vända sig till försvarets civilförvaltning och i andra hand till vägverket om man behöver hjälp med skaderegleringen.

[1] Bestämmelserna följer av 10 och 11 §§ i trafikskadelagen.

[2] Detta följer av 3 och 15 §§ trafikskadelagen.

[3] Prop. 1988/89: 48 s.31.

Egendomsskador

För att gardera sig mot situationer där fordonets förare själv är vållande eller när vållande inte har kunnat visats på motparten, kan fordonsägaren teckna en egendomsförsäkring/kaskoförsäkring för fordonet. Vagnskadeförsäkring — eller för nyare personbilar vagnskadegaranti — är en slags allriskförsäkring som täcker de flesta fysiska skador som uppkommer plötsligt och oförutsett, t.ex. i samband med en kollision. Till vagnskadeförsäkringen kopplas vanligen en s.k. delkaskoförsäkring. Försäkringsersättning kan då utgå vid brand, stöld och maskinskada. Som regel ingår också ett räddningsmoment, rättsskyddsförsäkring och glasruteförsäkring.

4.4 Möjlighet till en central lösning

Som påpekats flera gånger tidigare kan statlig verksamhet variera i hög grad. Verksamheten art, storlek samt utrustning och egendom skiftar från myndighet till myndighet. Det är också anledningen till att det är så svårt att föreslå enhetliga lösningar för all statlig verksamhet. För fordons- och trafikskadorna är det dock fråga om skador som har samma karaktär oberoende av i vilken verksamhet de inträffar. Genom att fordonen dessutom är centralt registrerade kan man mycket enkelt ordna en enhetlig administrativ lösning. Man kan t.ex. välja en obligatorisk lösning där myndigheter med motorfordon automatiskt debiterades en försäkringspremie. Men man kan lika väl tänka sig en lösning där varje myndighet själva avgör om de vill försäkra eller inte.

I centrala bilregistret finns också alla statens registreringspliktiga fordon. Här finns personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, motorredskap klass I[1] samt terrängmotorfordon. Registreringsplikten gäller inte för mopeder, som trots detta omfattas av trafikskadelagen. Inte heller motorredskap klass II[2] behöver registreras.[3] Som tidigare påpekats föreslås sådana fordon över 2 000 kg omfattas av trafikskadelagen från den 1 januari 1993, vilket dock inte innebär att de kommer att bli registreringspliktiga.

Varje myndighet har ett eget organisationsnummer av vilket framgår att det är en statlig myndighet. I centrala bilregistret finns alla statliga fordon registrerade på resp. myndighets organisationsnummer. I vissa fall har myndigheten filialnummer för enheter med annan adress. På något av dessa nummer finns fordonen regi-

---

[1] Motorredskap som är konstruerat för en högsta hastighet som överstiger 30 km/tim.

[2] Motorredskap som är konstruerat för en högsta hastighet av 30 km/tim.

[3] Enligt branschorganisationerna finns ca 15 000 sådana fordon. En icke oansenlig del torde innehas av myndigheter, exempelvis har vägverket uppskattningsvis ca 1 500 motorredskap av klass II.

strerade. Således kan man centralt inventera resp. myndighets fordonsbestånd och därmed riskbedöma beståndet utan att kontakta myndigheten. I den mån fordonen är registrerade på filialnummer kan debitering ske direkt till den enhet som brukar fordonet.

Således föreligger här en unik möjlighet att kombinera riskspridning över ett stort kollektiv, en stark upphandlingsposition, låga administrativa kostnader samt en enhetlig skadereglering.

Från ekonomisk ståndpunkt synes en central lösning vara att föredra. Ju fler fordon som kan ingå desto bättre, eftersom kostnaderna sprids över ett större kollektiv. Ur effektivitetssynpunkt bör det således inte finnas möjlighet att stå utanför systemet.

Ovan i avsnitt 4.1 har jag konstaterat att trafikskador orsakade av statliga fordon bör regleras på ett professionellt sätt där den skadelidandes intressen skall tillvaratas aktivt. För att åstadkomma detta förordar jag ett enhetligt system. Även utifrån ekonomiska aspeker kan man konstatera att en central löning bör förespråkas. Det är inte första gången ett utredningsförslag går på denna linje. Redan förarskyddsutredningen förordade att statens trafikskadereglering skulle koncentreras till en eller ett fåtal myndigheter.[1] Förarskyddsutredningen påpekade också att statens sakrevision uppmärksammat påtagliga brister i statens trafikskadereglering redan år 1953.

4.5 Alternativ 1 Extern upphandling av försäkring

En upphandling av trafikförsäkring på den privata försäkringsmarknaden för statens samtliga fordon låter sig göras relativt enkelt. Upphandlingen kan administreras av en viss myndighet. Med ledning av uppgifter i centrala bilegistret kan man sammanställa en förteckning över samtliga myndigheters fordonsinnehav. För att varje myndighet själv skall kunna överblicka sina utgifter bör premie debiteras myndigheter med fordon. De försäkringsbolag som deltar i upphandlingen kan, om de så önskar, i den interna premieberäkningen använda sig av en likhetspremie, dvs. utan hänsyn till de individuella riskerna. Däremot bör den slutgiltiga premien debiteras myndigheterna efter vissa nyckeltal, där hänsyn tas till skaderesultat, antal fordon m.m. Av skadestatistik från FCF framkommer att exempelvis polisen i så fall bör belastas med en förhållandevis högre kostnad än t.ex. banverket. Vidare bör alternativa anbud infordras. Man kan t.ex. infordra anbud för olika försäkringsperioder, ett, två eller tre år. I anbudet bör ingå att försäkringsbolaget fakturerar premie till

[1] SOU 1968: 52, Statligt förarskydd, s. 92.

resp. myndighet. I den mån man inom myndigheten vill fördela premien ytterligare inom olika enheter skall detta vara möjligt.

4.6 Alternativ 2 Intern "försäkring"

Ett annat alternativ är att staten koncentrerar sin trafikskadereglering till en myndighet. Den försäkringsliknande verksamhet som sedan år 1988 bedrivits av FCF kan stå modell för en sådan lösning. Verksamheten har haft en icke obetydlig omfattning under ett antal år. För utredningen finns därför ingen anledning att fördjupa sig i andra interna alternativ. Här utvärderas endast försäkringsverksamheten inom FCF, utan att ta ställning till övriga funktioner inom myndigheten och hur de skall se ut i framtiden.[1]

Eftersom FCFs försäkringar egentligen är interna överenskommelser inom staten är det inte fråga om försäkringsrörelse i försäkringsrörelselagens mening. Inte heller finns det någon avtalsrättslig förpliktelse för FCF att uppfylla sina åtaganden gentemot andra myndigheter, eftersom det är fråga om överenskommelser inom samma rättssubjekt. Verksamheten är dock till sin funktion helt att jämställa med trafikförsäkring.

Försäkringsverksamheten inom FCF har beskrivits ovan i avsnitt 2.3. I formell mening skall verksamheten ses som ett alternativ som innebär att man *inte* tecknar försäkring, *ett självförsäkringsalternativ*. Det har visat sig att FCF åtnjuter förtroende inom försäkringsbranschen och att personalen är kompetent. I praktiken arbetar man som ett försäkringsbolag och följer praxis i försäkringsbranschen.

En fråga som ofta aktualiserats är om FCF har tillräcklig kompetens för att kunna göra avancerade kostnadsberäkningar och därmed är skickade att utföra korrekta "premieberäkningar". Inom försäkringsbranschen utförs premieberäkningar av särskilda aktuarier efter försäkringsmatematiska principer. Om enskilda risker blir alltför stora i förhållande till övriga risker måste återförsäkring tecknas. Premiesättning av trafikförsäkring tillhör dock inte den svåraste gruppen av försäkringar att premieberäkna. Som regel är antalet objekt stort, dvs. man får god riskspridning. Samtidigt är det mycket ovanligt att skadekostnaderna blir höga i varje enskilt fall. För att bedöma resultatet av FCFs verksamhet har jag närmare undersökt de tillfällen då statliga myndigheter med rätt att teckna privat trafikförsäkring (jfr. ovan 4.1) också vänt sig till FCF i samband med

[1] Se bl.a. betänkandet av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet, SOU 1991: 40, särskilt s. 94 - 95. Utredningens förslag har dock avvisats av regeringen, prop. 1991/92: 100, Bil. 8, s. 11 f. För närvarande pågår en översyn av hela FCFs verksamhet av utredningen (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete i september 1993.

upphandling av försäkring. Efter vad som inhämtats har FCF i samtliga fall avgett det lägsta anbudet, i flera fall avsevärt lägre än närmaste trafikförsäkringsbolag. Det finns även flera andra exempel på att FCFs premier är mycket låga. Domänverkets "försäkringskostnader" för de fordon som är registrerade inom verksdelen är knappt hälften så stora som de premiekostnader som belöper på fordon som är registrerade i dotterbolagen och följaktligen trafikförsäkrade hos privata försäkringsbolag.

Hur har då FCFs försäkringsverksamheten lyckats ekonomiskt? Nedanstående tabell visar omfattning och ekonomiskt utfall av verksamheten sedan starten år 1988.

Budgetår	*1988/89*	*1989/90*	*1990/91*	*Halva 1991/92*
Genomsnittligt antal fordon	3.600 st	5.000 st	6.500 st	6.500 st
Premie	2,5 mkr	3,5 mkr	6,8 mkr	3,6 mkr
Skadekostnad	2,4 mkr	3,8 mkr	4,9 mkr	3,0 mkr

Redovisningstekniskt är försäkringsverksamhet alltid förenad med eftersläpning. Premierna betalas in vid försäkringstidens början, medan skadeutbetalningarna kan ske flera år senare. Detta gör att ränteintäkten har stor betydelse för det ekonomiska resultatet. För FCFs del har ränteintäkten i princip motsvarats av administrationskostnaderna. Sedan starten har FCF således byggt upp "eget kapital" på ca 3 milj.kr.

Försäkringsverksamheten för den civila statsförvaltningen har burit sina egna kostnader och skaderegleringen har tidsredovisats separat för att inte sammanblandas med den militära trafikskaderegleringen. Fr.o.m. den 1 juli 1992 kommer den militära trafikskaderegleringen inte längre att vara anslagsfinansierad. FCF kommer då att debitera försvaret premier beroende på antal fordon. Det finns för närvarande ca 42 000 militära fordon som i ansvarshänseende regleras av trafikskadelagen. På detta sätt kan man väsentligt öka riskspridningen.

Som omnämnts tidigare har FCF möjlighet att lyfta en kredit om 2 milj.kr. hos riksgäldskontoret. Tillsammans med de ackumulerade tillgångarna innebär det att det finns ca 5 milj.kr att tillgå som reserv för extraordinära skadehändelser. Beräknat på 20 000 fordon kommer det, enligt statistikuppgifter inhämtade från försäkringsbranschen, att inträffa en skada som överstiger 2 milj.kr. i skadekostnad ungefär vart 7:e år.

För att ytterligare höja den finansiella beredskapen vid katastrofskador kan man medge FCF att mot marknadsränta uppta ett lån hos riksgäldskontoret motsvarande föregående års premieintäkter.

Ett annat alternativ är att FCF, hos riksgäldskontoret eller på försäkringsmarknaden, tecknar en s.k. toppriskförsäkring för skadekostnader överstigande 3 milj.kr. per skadetillfälle.

4.7 Alternativ 3 Integrerad upphandling

Man kan också tänka sig en upphandling av trafikförsäkring där man låter den interna lösningen konkurrera med de externa försäkringsbolagen. På samma sätt som myndigheter som haft rätt att teckna privat trafikförsäkring låtit FCF delta i upphandling av försäkring, kan all statlig trafikförsäkring upphandlas enligt samma mönster. Problemet med denna lösning är att det kan uppfattas som om staten gynnar den interna enheten på bekostnad av marknadens övriga aktörer. Försäkringsbolagen måste ju följa de relativt stränga bestämmelser som finns i försäkringsrörelselagen, något som inte är fallet för FCF. Särskilt mot bakgrund av EGs regler om konkurrens kan förfarandet därför synas diskutabelt.

Emellertid bör man hålla i minnet att det rör sig om statens egna risker. I formell mening sker upphandlingen mellan *försäkringsbolagen*, "anbudet" från FCF skall ses som en kontroll av om man över huvud taget skall låta någon annan utföra tjänsten eller om man kan utföra den billigare själv. Vare sig nu eller senare när Sverige är fastare knutet till EG, finns därför några formella invändningar mot förfarandet.

4.8 Skador orsakade av icke registrerade fordon

En förutsättning för den administrativa ordning som förordats ovan är att fordonen finns registrerade i det centrala bilregistret. Som påtalats ovan kommer större delen av de motorredskap som förekommer i trafiken att vara trafikförsäkringspliktiga efter den 1 januari 1993. Försäkringsplikten kan här inte kontrolleras via bilregistret. I princip kommer samma system som gäller för mopeder att tillämpas.[1] Eftersom dessa fordon också lämpligen bör ingå i den förordade lösningen måste myndigheterna på eget initiativ själva anmäla antalet motorredskap. Här kan man välja om man vill att skador orsakade av samtliga motorredskap skall omfattas, eller endast de skador som kommer att omfattas av trafikskadelagen.

[1] Den som i trafik brukar ett trafikförsäkringspliktigt fordon som inte är registrerat i bilregistret kan dömas till penningböter (33 § TSL). Förare av moped eller förare av sådant motorredskap som är trafikförsäkringspliktigt skall under färd medföra ett bevis om att fordonet är trafikförsäkrat (34 § TSL).

Lämpligen kan myndigheterna tillställas informationsmaterial om sådana fordon i samband med att trafikförsäkringspremien debiteras.

4.9 Egendomsförsäkring av fordon

För mindre myndigheter kan det ekonomiska värde som ett fordon representerar ofta utgöra en betydande del av myndighetens budget. I vissa fall kan det finnas skäl för att skydda detta. Vidare kan det hos vissa myndigheter finnas särskilda behov av en snabb och smidig skadereglering när en skada inträffar. Min principiella uppfattning är dock att huvudregeln bör vara att myndigheterna skall undvika att teckna vagnskade- och delkaskoförsäkring. För myndigheter med en någorlunda omfattning på sin fordonspark kan man sannolikt utjämna risken på egen hand. Vidare bör även fordonsskador kunna omfattas av de kreditalternativ som omtalats i avsnitt 3. I vissa fall — företrädesvis mindre myndigheter med behov av en hög servicegrad — kan en försäkring dock vara lämpligt. Det försäkringsbolag eller den myndighet som trafikförsäkrar fordonen bör också kunna erbjuda vagnskade- och delkaskoförsäkring. Ett sådant erbjudande kan gå ut i samband med informationsmaterial om motorredskap distribueras.

I den centrala upphandlingen skall följaktligen ingå ett vagnskade- och delkaskoförsäkringsalternativ. Sådan försäkring skall dock endast tecknas efter initiativ från varje enskild myndighet. Nyttan av en sådan försäkring bör också analyseras i myndighetens riskanalys.

Vagnskade- och delkaskoförsäkringen behöver inte nödvändigtvis se ut på samma sätt som de försäkringar som marknadsförs av försäkringsbolagen. Här bör finnas förutsättningar för förenklade administrativa rutiner. Som ett exempel kan nämnas den vagnskade- och tilläggsförsäkring som FCF erbjuder. Vagnskadeförsäkringen täcker i princip alla skadehändelser som medför plåtskador. Tilläggsförsäkringen omfattar stöldmoment, brandmoment, glasruteförsäkring, räddningsmoment och rättsskyddsförsäkring. Emellertid är båda försäkringarna en s.k. första riskförsäkring och skadekostnader över 200 000 kr. ersätts inte. Eftersom försäkringsbeloppet är lika för samtliga fordon är också premien densamma för alla fordon. En sådan ordning förenklar hanteringen högst avsevärt och är därmed kostnadsbesparande.

5 SKADEREGLERINGEN INOM STATEN

5.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv framgår att i mitt uppdrag även ingår att se över skaderegleringsverksamheten inom staten och bl.a. överväga vilka konsekvenser mina förslag får för reglerna i skaderegleringskungörelsen.[1] Frågor förknippade med skadereglering inom den statliga verksamheten rör i första hand skadeståndskrav som riktas mot staten. Skadeståndskrav i kontraktsförhållanden eller statens anspråk på annan brukar inte räknas till detta område. De nuvarande reglerna för handläggning och beslut i skaderegleringsfrågor ger en mycket splittrad bild. Förutom att det rör sig om ett stort antal regler med en rad särbestämmelser beroende på omständigheterna, är reglerna ofta svåra att tillämpa.

Enligt bestämmelserna i skaderegleringskungörelsen har JK en central roll för en stor del av statens skadereglering. I december 1991 tillsattes en utredare för att se över JKs arbetsuppgifter (Ju 1991:08). I uppdraget ingår även att se över JKs skadereglerande uppgifter. Utredningsuppdraget skall vara färdigt före utgången av år 1992. En betydande andel av de krav som reses mot statliga myndigheter avser fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Även detta område är för närvarande under utredning. Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar räknar med att slutföra sitt arbete i december 1992 (Ju 1989:03). I sitt slutbetänkande väntas kommittén föreslå att möjligheterna att få skadestånd vid myndighetsutövning utökas.

Utredningen om försäkring av statens egendom skall se över statens skadereglering, dock inte reglering av skador som uppkommer till följd av myndighetsutövning. Frågan är då vad som avses med statens skadereglering. Avses endast krav riktade *mot* staten? Eller omfattas också myndigheternas egna egendomsskador och skadeståndskrav riktade mot annan? Gör det någon skillnad om det rör sig om kontraktsmässiga krav eller utomkontraktuella krav? De nuvarande handläggningsreglerna har av naturliga skäl ofta knutits till ansvarsregleringen. Förutom ett stort antal regler medför detta att likartade ärenden — som i princip kräver samma kompetens — får mycket disparata handläggningsprocedurer. Anlägger man ett mer funktionellt perspektiv på frågan om statens skadereglering, bör huvudregeln vara att ärenden som kräver samma kompetens skall hanteras på ett likartat sätt. Om inte särskilda skäl talar emot, bör

[1] Förordning (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall.

således handläggningen vara densamma för egendomsskador och skadeståndskrav, oavsett om de har kontraktsmässig eller utomkontraktuell grund. Detsamma bör också gälla, oavsett om kraven riktar sig mot staten eller om det avser statens krav mot annan.

Eftersom ansvaret för statens skadereglering är spritt över en mängd områden är möjligheterna till en förutsättningslös utredning av statens hela skaderegleringsverksamhet begränsad. Det centrala området för statens skadereglering i dag faller dock på JK. Mot denna bakgrund är det också naturligt att den nuvarande ordningen primärt utvärderas av den nuvarande JK-utredningen. Först efter en sådan utvärdering kan mer konkreta reformförslag ta form. Oaktat detta vill jag dock redovisa vissa allmänna synpunkter och erfarenheter som framkommit under utredningsarbetet.

5.2 Nuvarande regler — en översikt

I skaderegleringskungörelsen finns gemensamma bestämmelser för hantering av vissa typer av skadeståndsanspråk som reses mot staten. Bestämmelserna är på intet sätt uttömmande. Skadeståndsanspråk som grundas på regler som inte omfattas av kungörelsen skall i princip avgöras av regeringen. Vidare behandlas endast krav riktade mot staten, alltså inte statens krav riktade mot annan eller skadereglering av egna egendomsskador.

I skaderegleringskungörelsen regleras anspråk som riktas mot staten med stöd av

— 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken, (avser ersättning när egendom tillfallit staten på grund av förverkande),
— 2 kap. 1 § (den allmänna culparegeln) eller
3 kap. 1 § (principalansvaret) eller
3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207)(myndighetsutövning),
— 23 § datalagen (1973:289)(oriktig eller missvisande uppgift),
— lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning eller
— 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

Endast anspråk som grundar sig på den allmänna culparegeln och principalansvaret omfattas av mitt uppdrag. Skador till följd av myndighetsutövning faller utanför uppdraget. Övriga uppräknade situationer är så speciella att de knappast kan räknas som skadereglering i här avsedd mening.

Enligt kungörelsen skall anspråk med stöd av skadeståndslagen framställas hos JK, om det grundas på påstående om *felaktigt beslut* eller underlåtenhet att meddela beslut. I praktiken handlar det om skador som blivit följden av beslut vid myndighetsutövning.

Anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund framställs hos den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om för viss verksamhet sådan myndighet inte

finns, hos JK. Det innebär att den centrala förvaltningsmyndigheten handlägger anspråk som omfattas av förordningen och grundar sig på den allmänna culparegeln eller principalansvaret samt skador till följd av myndighetsutövning som inte grundas på beslut, s.k. faktiska skador.

Även om det således finns visst utrymme för myndigheterna att själva reglera skador är denna rätt förenad med en rad begränsningar och skyldigheter. Om ett skadestånd över 25 000 kr. skall utbetalas måste ärendet hänskjutas till JK. Vidare skall anmälan till JK ske innan myndigheten beslutar utge skadestånd, innan myndigheten beslutar avslå framställning om skadestånd som inte är uppenbart ogrundad och innan myndigheten inför domstol ingår i svaromål i mål om skadestånd.[1] Dessutom kan JK när som helst överta handläggningen av ett ärende från annan myndighet.

Som synes är regelverket komplicerat och det kan ofta vara svårt att tillämpa reglerna. Det hela underlättas inte heller av att långt ifrån alla anspråk som riktas mot staten omfattas av kungörelsen. I vissa fall kan det vara besvärligt att över huvud taget avgöra hur ett krav skall handläggas. Tillämpningen av skaderegleringskungörelsen har således visat sig vansklig, inte minst gäller det gränsdragningen mellan beslutsskador och faktiska skador.[2]

Hur har då gränsen mellan faktisk skada och beslutsskada uppkommit? En av de tre utredningar som föregick 1972-års skadeståndslag var kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar. I betänkandet användes inte begreppet "myndighetsutövning" för att avgränsa det allmännas ansvar. I stället föreslog kommittén som huvudregel att skadestånd skulle utgå för skador orsakade i statlig och kommunal verksamhet. För att begränsa tillämpningen förordade man ett undantag för skador som uppkommit i vad som kunde jämställas med enskild verksamhet. I sådana situationer förordades att allmänna skadeståndsrättsliga bestämmelser skulle tillämpas. När propositionen skrevs, 14 år senare, ansåg departementschefen att den av kommittén gjorda gränsdragningen inte var lämplig och föreslog i stället att begreppet myndighetsutövning skulle avgränsa det allmännas ansvar.[3]

När departementschefen därefter kom in på frågorna om statens skadereglering återkom han till kommitténs förslag. Kommittén hänvisade här till ett förslag från statens sakrevision där man föreslog en decentralisering av statens skadereglering med möjlighet till nämndprövning av personskadeerättningar för att på så sätt uppnå en enhetlig praxis. Kommittén menade att det var positivt om man kunde underlätta för myndigheterna att göra upp i godo utan rättegång. Man förordade också att trafikskador lämpligen regleras centralt och att övriga skadeståndsfrågor hanteras av den myndighet inom vars område skadan uppkommit, oavsett om det avsåg "skadestånd i anledning av myndighets felaktiga beslut eller på grund av 'faktisk' skada".[4] Kommittén fördjupade sig inte vidare i denna fråga.

---

[1] Skyldigheten att anmäla utbetalning av skadestånd samt avslag gäller inte domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar, banverket, vägverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens lantmäteriverk, statens vattenfallsverk och domänverket.

[2] Jfr. t.ex. JKs beslut 1989 05 11, Dnr 164-89-40 samt beslut 1989 06 26, Dnr 1584-89-40.

[3] Prop. 1972: 5, s. 311 f.

[4] SOU 1958: 43, s. 119.

Departementschefen utvecklade emellertid gränsdragningen mellan beslutsskador och faktiska skador. Faktiska skador är skador genom direkta ingripanden mot person eller egendom, t.ex. inom polis- och exekutionsväsendet, i kriminalvården o.s.v. Vanligen är det fråga om åtgärder från lägre befattningshavare på fältet. Departementschefen menade att de faktiska skadorna skall regleras av resp. myndighet.[1] Beslutsskador däremot härleds som regel till personer i chefsställning som har varit försumliga när de fattat beslut. Vanligtvis är det fråga om komplicerade ställningstaganden som ofta vilar på förvaltningsrättslig grund, menade departementschefen. För beslutsskadorna förordade han en enhetlig skadereglering, oavsett om det gällde person- eller sakskador eller ren förmögenhetsskada.[2]

Uttalandena i propositionen resulterade i skaderegleringskungörelsen. Avsikten var att göra så små ingrepp som möjligt i den vid tillfället rådande ordningen. Bestämmelserna i kungörelsen syftade primärt till att harmonisera den nya skadeståndslagen med bestämmelserna om skadereglering. Från departementets sida framhölls att man smidigt måste anpassa förfarandet efter vunna erfarenheter och efter ett antal år utföra en allmän översyn med sikte på en mera slutlig ordning.[3]

Som visats ovan var det aldrig meningen att skaderegleringskungörelsen skulle ses som en permanent lösning för hela den skaderegleringsverksamhet som sker inom staten. Eftersom syftet var att anpassa skaderegleringen till skadeståndslagen berördes inte anspråk som framställdes med stöd av annan författning. Skadeståndsskyldighet kan också bli aktuell genom en lång rad specialförfattningar som inte omfattas av skaderegleringskungörelsen, främst sådana där det finns ett strikt skadeståndsansvar.[4] För skador som inte omfattas av skaderegleringskungörelsen gäller olika regler för skilda delar inom staten. I princip har de affärsdrivande verken rätt att utbetala skadestånd med stöd av sina resp. instruktioner. De har också processbehörighet. För övriga myndigheter inom den civila statsförvaltningen gäller att beslutanderätten i ersättningsfrågor i princip ligger på regering och riksdag. Undantag gäller i de fall myndigheten fått befogenhet att själv reglera skador, antingen genom författning såsom myndighetsinstruktion eller genom särskilt be-

---

[1] Prop. 1972: 5, s. 384.

[2] Prop. 1972: 5, s. 385.

[3] Ds JU 1972:13, Den statliga skaderegleringen efter skadeståndslagens ikraftträdande, s. 15. Jfr också s. 16.

[4] Exempel på sådana författningar är elanläggningslagen (1902:71), luftfartsansvarighetslagen (1922:382), atomansvarighetslagen (1968:45), lagen om ägofred (1933:269), lagen om tillsyn över hundar och katter (1943:459), miljöskadelagen (1986:225) och järnvägstrafiklagen (1985:192). Vidare kan ersättning utgå enligt 18 kap. 4 §, och 19 kap. 19 § jordabalken, 19 kap. 5 § fastighetsbildningslagen (1970:988), 9 § lagen om inskrivningsregister (1973:98) samt 370-371 §§ sjölagen (1891:35).

myndigande från regeringen. Som exempel kan nämnas att byggnadsstyrelsen enligt sin instruktion får utbetala skadestånd, dock inte med mera betydande belopp.[1] Av vad som synes utgöra tradition, regleras dock trafikskador av resp. myndighet själva.

I tvister i kontraktuella förhållanden finns särskilda bestämmelser. Är staten borgenär finns regler i avskrivningskungörelsen.[2] I kungörelsen regleras hur bevakning och indrivning av statens fordringar skall ske. Även här gäller skilda regler för olika myndigheter, inte minst beroende på processbehörighet. Kammarkollegiet, som är bevakningsmyndighet, hanterar ca 300 - 400 ärenden per år. Inte alla uppdrag rör rena inkassoärenden. Ungefär hälften av fordringarna är tvistiga och en stor andel slutar med rättegång. I 1992-års finansplan föranstaltas dock att myndigheterna skall få ökat ansvar att själva bevaka och driva in sina fordringar. Departementschefen uttalar att RRV bör få i uppdrag att utfärda föreskrifter som reglerar förfarandet. Någon särskild statlig specialistfunktion bör således inte tillskapas.[3] Uppgifter tyder dock på att kammarkollegiet skall fortsätta sin verksamhet även i fortsättningen, men i konkurrens med privata inkassoföretag.

Ytterligare en kategori anspråk är sådana kontraktuella krav som riktas *mot* en myndighet. Sådana ärenden blir allt vanligare i takt med att myndigheter också erbjuder sina tjänster på konsultbasis. I kontraktsförhållanden torde myndigheterna själva kunna besluta om att utge skadestånd som ett led i en förlikninguppgörelse.[4] Vad gäller processbehörigheten företräder varje myndighet staten inför domstol i angelägenhet som avser myndighetens verksamhetsområde om regeringen föreskrivit det i myndighetens instruktion.[5] Denna regel innebär att myndigheter med processbehörighet förlikningsvis kan besluta om alla typer av skadestånd utan några som helst inskränkningar under förutsättning att tvisten är anhängiggjord i domstol och avser skadestånd som inte är reglerat i skaderegleringskungörelsen.

5.3 Tidigare utredningsförslag

Statliga myndigheters skadereglering och fordringsbevakning har utretts i flera olika sammanhang de senaste 15 åren. Först i den år 1974 tillsatta JK-utredningen,[6] därefter i en departementspromemo-

---

[1] 4 § Förordning (1989: 774) med instruktion för byggnadsstyrelsen.

[2] SFS 1965: 921.

[3] Jfr prop. 1991/92: 100 Bil. 1, s. 49.

[4] Detta torde vara mer eller mindre underförstått, men stöds bl.a. av 15 § upphandlingsförordningen, (1986: 366).

[5] 2 § verksförordningen, (1987: 1100).

[6] SOU 1978:59 JK- ämbetet.

ria[1] och senast i en rapport från RRV.[2] I departementspromemorian, som i stora delar bygger på erfarenheter från JK-utredningen, föreslogs nya regler om bl.a. fordringsindrivning, skadereglering, affärs- och entreprenadtvister. Man föreslog att reglerna skulle samlas i en rättsbevakningsförordning som skulle ersätta avskrivningskungörelsen och skaderegleringskungörelsen samt ett 40-tal andra instruktionsbestämmelser om process- och skaderegleringsbehörighet. Förslaget innebar att varje central myndighet och länsstyrelse skulle vara behörig att bevaka statens rätt på sitt område såväl vid som utom domstol. Detta skulle tillämpas med få undantag på alla rättsliga angelägenheter. Vidare innebar förslaget att man övergav de regler med beloppsgränser som tvingar myndigheterna att hänskjuta vissa indrivningar och skaderegleringar till andra myndigheter. I stället föreslogs att myndigheterna skulle samråda med JK när de behöver råd eller annan hjälp eller om saken var av principiell karaktär eller av stor ekonomisk betydelse.

RRV fick i uppdrag att utreda om departementspromemorians förslag var ändamålsenliga ur effektivitetssynpunkt, främst avseende det ekonomiska utfallet av en sådan reform. RRV menade — i enlighet med vad som föreslagits i promemorian — att myndigheterna själva borde ta över sin fordringsbevakning. Man föreslog också att det skulle utfärdas föreskrifter med råd och anvisningar för åtgärder som rör bevakning av statens fordringar. Man avstyrkte dock att JK skulle ha en överordnad roll vid fordringsbevakning samtidigt som FCF och kammarkollegiet skulle lämna råd och hjälp. I stället föreslogs att inkassoverksamheten skulle bedrivas på motsvarande sätt som sker inom näringslivet. Detta skulle kunna ske antingen genom att ett statligt organ erbjuder myndigheterna att ta över inkasseringen eller att myndigheterna använder sig av privata inkassobyråer.

Vad beträffar statens skadereglering behandlades endast handläggningen av skadeståndskrav riktat mot staten. RRV föreslog att JK även i fortsättningen bör vara beslutande organ i fråga om skadereglering av beslutsskador. Detsamma föreslogs gälla för skadestånd enligt datalagen och lagen om ersättning vid frihetsinskränkning. För övrigt synes RRV mena att myndigheterna själva skall handlägga sin skadereglering med möjlighet att vända sig till FCF, alternativt kammarkollegiet som ett rådgivande organ.

[1] Ds JU 1983:3 Myndigheternas bevakning av statens rätt.

[2] Statliga myndigheters fordringsbevakning och skadereglering, Dnr 1986:280.

5.4 Allmänna synpunkter på statens skadereglering

Skaderegleringen inom staten ger ett mycket splittrat intryck. Handläggningen beror på flera faktorer, främst skadetyp, myndighet och om det finns någon särskild författning som reglerar förhållandet. Många gånger kan det vara besvärligt att avgöra vilka handläggningsrutiner som gäller. För att något illustrera detta framgår i nedanstående tabell några av de faktorer som kan vara av betydelse för att avgöra hur ett visst ärende skall handläggas.

Skadetyp	*Myndighet*	*Författning*
Beslutsskada	Central förvaltningsmyndighet	Skaderegleringskungörelsen
Faktisk skada	Myndighet som inte lyder under central förvaltningsmyndighet	Avskrivningskungörelsen
Trafikskada	Särskilt uppräknade myndigheter	Verksförordningen
Skadans beloppsmässiga storlek	Myndighet under försvarsdepartementet	Förordning om statliga myndigheters tillämpning av trafikskadelagen
Kontraktsrättslig affärstvist där staten är gäldenär		Specifika myndighetsinstruktioner
Kontraktsrättslig affärstvist där staten är borgenär		

Mot bakgrund av alla de förslag till reformering och decentralisering av statens skadereglering som förekommit kan det vara förvånande att den rådande ordningen ännu består. En bidragande orsak till att skaderegleringsärendena inte har delegerats i någon större utsträckning är att man befarat att myndigheterna skulle betala ut ersättning i större omfattning än vad som följer av författning. Ett resultat av detta skulle då bli att statens utgifter ökade. Sannolikt är sådana farhågor mindre befogade i dag än tidigare. Den finansiella styrningen genom den nya budgetprocessen — med större frihet förenat med resultatansvar — leder sannolikt till att myndigheterna har ett större incitament att vara restriktiva med sina utgifter.

Enligt min mening skall myndigheterna i största utsträckning själva hantera sin skadereglering. Undantag bör gälla för två områden dels i de fall det är mer kostnadseffektivt med en central handläggning, dels när det på grund av specifika skyddsintressen finns skäl för särskild handläggning.

Om man på grund av kostnadsaspekterna skall centralisera viss skadereglering krävs att det finns en tillräcklig volym av ärenden för att uppnå stordriftsfördelar. Som visats i kapitel 4 är så fallet med trafikskadorna. Ofta är det dock fråga om en kombination av särskilda skyddsintressen och kostnadsaspekter som talar för en viss lösning. För trafikskadorna har tidigare konstaterats att de ofta är komplicerade till sin natur och att staten har ett särskilt ansvar för personskador som orsakas genom de egna fordonen. Således finns sådana särskilda skyddsintressen som motiverar en reglerad hand-

läggning. Samtidigt finns förutsättningar för en effektiv och rationell hantering genom det centrala bilregistret.

Mot bakgrund av rådande förutsättningar föreslår jag att man använder sig av fyra skadetyper när det gäller skadereglering inom staten, nämligen

— skador vid myndighetsutövning,
— trafikskador,
— personskador och
— övriga krav och fordringar.

Skador till följd av *myndighetsutövning* faller utanför utredningens uppdrag. Rent allmänt kan dock sägas att dessa skador är av principiell betydelse och att det är av vikt att det sker en enhetlig skadereglering samt att de skadelidandes intressen tillgodoses på ett fullgott sätt. Även här är det således fråga om skador med särskilda skyddsaspekter att beakta vid handläggningen. Som framkommit ovan har den nuvarande uppdelningen mellan s.k. beslutsskador och faktiska skador visat sig svårtillämpad samtidigt som denna kategorisering inte är helt träffande mot bakgrund av de syften man velat uppnå. Bättre vore att lägga ansvaret för en enhetlig och korrekt skadereglering för alla skador till följd av myndighetsutövning på en och samma myndighet, lämpligen JK. För att inte detta skall medföra en alltför tungrodd och krånglig administration bör mindre komplicerade ärenden kunna handläggas, antingen av den centrala förvaltningsmyndigheten eller direkt på lokal nivå. JK bör i större utsträckning än tidigare kunna delegera handläggningen av vissa typärenden eller skador över ett visst belopp. Samtidigt bör en strikt tillsyn ske över den här typen av skador. De närmare ställningstagandena i denna fråga ankommer dock i första hand på JK-utredningen och utredningen om det allmännas skadeståndsansvar.

Trafikskadorna har redan behandlats i föregående kapitel. Där förordades en central handläggning av samtliga trafikskador som uppkommer med fordon som tillhör staten. Motiveringen var att det ger stordriftsfördelar samtidigt som specialistkompetens kan upprätthållas. Särskilt betydelsefullt är att de personskador som uppkommer regleras på ett korrekt sätt.

Personskador kan även uppkomma utanför trafikskadeområdet. Den vanligaste typen av personskador efter trafikskadorna är de fall där staten blir skadeståndsskyldig i egenskap av fastighetsägare. Som regel rör det sig om personer som halkat på grund av bristande snöröjning och därvid ådragit sig personskador. Inget tyder dock på att denna typ av skador utgör något stort antal. Under perioden 1988 - 1991 hanterade byggnadsstyrelsen åtta sådana skador. I samband med bolagiseringen av byggnadsstyrelsen kommer även större delen av dessa skador att falla utanför utredningens uppdrag, eftersom självständiga juridiska personer (statliga bolag) inte skall ingå i en

gemensam statlig lösning. Det torde alltså vara ovanligt att krav med personskadeersättning reses mot staten. Icke desto mindre är det angeläget att skaderegleringen sker korrekt när en personskada inträffar. Eftersom samma skyddsintressen gör sig gällande här som när det gäller trafikskadorna — samtidigt som en gemensam administration med särskild kompetens finns tillgänglig — bör alla personskador regleras centralt, oavsett om de är trafikskador eller inte.

Vad gäller *övriga krav och tvistiga fordringar* anser jag att myndigheterna skall lämnas frihet att själva besluta i sådana ärenden. Av materialet som redovisats i JK- utredningens betänkande, RRV-rapporten samt statistik hämtad från publikationen JK Beslut, förefaller övriga skaderegleringsärenden förekomma i begränsad omfattning. Dessa lågfrekventa skador är det mycket svårt att få ett samlat grepp om, främst eftersom det rör sig om relativt få skador inom ett mycket stort område som omfattar förhållandevis olikartad verksamhet inom ett flertal rättsområden. Det finns ingen anledning att ifrågasätta myndigheternas förmåga att själva avgöra om de är i behov av särskild kompetens i sådana ärenden. Här skiljer sig inte en myndighet från ett företag som vid behov vänder sig till en advokat. Möjligen kan man tänka sig att en servicemyndighet med särskild kännedom om den statliga verksamheten kan lämna stöd inom och utom rätta. En sådan servicefunktion kan dock lämpligen verka i konkurrens med de tjänster som utbjuds på den privata sidan, såsom ordinär advokatverksamhet. Ett liknande förslag innebar förslaget med en s.k. statsadvokat som framfördes av den JK-utredning som tillsattes år 1974.

6 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

6.1 Inledning

Risksituationen inom myndigheter och verk har på senare år aktualiserats alltmer. Övergången till resultatstyrning och intäktsfinansiering inom statsförvaltningen leder till att fler och fler myndigheter vill ha möjlighet att skydda sig mot skaderisker. Den nya tekniken medför nämligen att myndigheterna lämnas större frihet vad gäller tillvägagångssättet för att nå uppställda mål och därmed också ett strängare ansvar för den uppställda budgeten. Myndigheterna kan inte räkna med att ökade anslag automatiskt utgår i den mån skador inträffar. Det gällande regelsystemet för ersättning vid skadefall är synnerligen oklart. Samtidigt medför den nya resultatstyrningen att myndigheterna blir mer riskmedvetna, eftersom skador måste betalas och påverkar därmed budgeten. Myndigheterna efterfrågar då metoder för att kunna säkra sin budget mot skadefall. Efterfrågan på regler för olika skadesituationer är alltså ett resultat av att resultat- och budgetansvaret delegerats alltmer inom statsförvaltningen.

De motsatta förhållandet — centralisering — är den gängse metod man använder för att uppnå största möjliga riskspridning. För att de ekonomiska effekterna av en inträffad skada skall kunna begränsas är det effektivaste sättet att sprida skadekostnaden över ett så stort kollektiv som möjligt. Detta är också principen för all försäkringsverksamhet. Mot bakgrund av statens storlek, de skiftande verksamheter som bedrivs samt den geografiska spridning som finns inom staten kan staten själv bära sina skadekostnader. Detta har också varit den förhärskade metoden i Sverige, liksom för närvarande i de flesta andra länder. Systemet medför dock en rad nackdelar. Främst motverkar systemet de syften som ligger bakom ett delegerat budgetansvar, nämligen ökad effektivitet och ansvarskännande. Vidare befrämjar inte ett centralt uppbyggt system arbetet med att på lokal nivå försöka få ner antalet inträffade skadefall genom aktiva riskhanteringsåtgärder.

Att lyfta av alla skaderisker från myndigheterna och placera dem centralt innebär således vissa nackdelar. Inte heller står lösningen att finna i en fullständig delegering av ansvaret för skaderiskerna. Att låta varje myndighet själv stå sina egna skaderisker är inte ekonomiskt försvarbart. I så fall skulle var och en vara tvungen att teckna sin egen försäkring. Det skulle innebära att ansenliga summor av myndigheternas medel försvinner i form av försäkringspremier. En sådan lösning skulle inte heller tillräckligt motivera myndig-

heterna att arbeta med aktiv riskhantering. Försäkring är nämligen bara ett sätt på vilket en risk kan hanteras.

En försäkring är en relativt komplicerad produkt som består av olika delmoment. Som exempel kan nämnas att försäkringsbolagen identifierar och värderar olika risker, reglerar inträffade skador och framför allt betalar ut skadeersättning. I normalfallet är naturligtvis utbetalning av skadeersättning den viktigaste delen av försäkringsprodukten. Mot bakgrund av statens ekonomiska ställning är så inte fallet för staten. Om det är nödvändigt kan staten själv betala inträffade skador. Däremot kan olika administrativa lösningar inom försäkringsbranschen vara av stort intresse.

I ljuset av det tidigare presenterade materialet skall jag i det följande redogöra för den lösningsmodell jag förordar. Det innebär att jag har försökt nå en lämplig avvägning mellan olika riskkostnader för att uppnå en lösning som totalt sett framstår som den bästa. Framställningen följer i princip den ordning som de olika förslagen har presenterats.

6.2 Riskanalys

Tidigare i betänkandet har jag översiktligt beskrivit riskhanteringstekniken (se avsnitt 2.4). Syftet med denna teknik är att uppnå de totalt sett lägsta riskkostnaderna. Den totala riskkostnaden är summan av försäkringspremier och annan riskfinansiering, skadekostnader för oförsäkrade händelser och skador under självrisk, kostnader för skadeförebyggande åtgärder och slutligen kostnader för administration. För att uppnå den lägsta riskkostnaden måste summan av de uppräknade kostnaderna minimeras. Det finns också ett samband mellan de olika momenten genom att nedlagda kostnader inom ett område ofta leder till lägre kostnader inom ett annat. Som exempel kan nämnas att en ökning av kostnaderna för skadeförebyggande åtgärder torde leda till en sänkning av de totala skadekostnaderna. En av svårigheterna med riskhanteringstekniken är således att avväga rätt kostndasnivå för de olika delmomenten i syfte att uppnå den totalt lägsta riskkostnaden.

Riskhanteringstekniken är i dag allmänt accepterad. Redan tidigt har den tillämpats av tillverkningsindustrin för att så småningom ha spritt sig till större delen av näringslivet. Även kommuner och landsting har på senare år uppmärksammat att skaderisker måste hanteras på ett konsekvent och systematiskt sätt. Tekniken kan närmast beskrivas som en kedja där varje länk är lika viktig. Skulle någon länk vara genomförd på ett otillfredsställande sätt kan ofta allt arbete vara spolierat. Det allra första steget innebär att alla risker inom verksamheten identifieras och lokaliseras. Nästa steg är en riskanalys. De identifierade riskerna skall sedan utvärderas. Man får bedöma hur stor en eventuell skada blir, hur stor sannolikheten är att

den skall inträffa samt vilka andra konsekvenser som kan bli följden av en inträffad skada. Därefter kan man välja en lämplig riskhanteringsmetod för den specifika risken. Flera alternativ står till buds. Man kan t.ex. *eliminera* risken genom att helt enkelt upphöra med den verksamhet som förorsakar risken. Man kan också försöka *reducera* risken genom att sätta in skadeförebyggande åtgärder. Vidare kanske man kan *överflytta* risken genom att ansvaret övervältras på en annan kontrahent. Man kan också helt enkelt konstatera att risken inte är större än att man själv kan *bära* skadan om den inträffar. Slutligen finns naturligtvis alternativet att *försäkra* den aktuella risken. Arbetet med riskhantering måste naturligtvis kontinuerligt utvärderas och följas upp. Ju mer noggrant en riskanalys utförs, desto större är förutsättningarna för att man skall uppnå de totalt sett lägsta riskkostnaderna. Valet av riskhanteringsmetod kan naturligtvis variera inom samma verksamhet. Man får helt enkelt avgöra från fall till fall vilken metod som är mest effektiv.

Som framkommit tidigare innebär mitt förslag att samtliga myndigheter skall utföra en riskanalys i någon form. Här har inte några andra alternativ redovisats, eftersom kännedom om verksamhetens skaderisker är en förutsättning för varje handlingsalternativ. För mer detaljerad genomgång hänvisar jag till avsnitt 3.1 Riskhantering i budgetprocessen. Mitt förslag innebär i korthet att varje myndighet i samband med den fördjupade anslagsframställningen genomför en riskanalys. För att en sådan analys skall kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt krävs kvalificerad handledning samtidigt som personal inom den aktuella verksamheten aktivt deltar i arbetet med att identifiera riskerna. Mot bakgrund av att riskanalyser tidigare inte gjorts inom statsförvaltningen får man räkna med att myndigheterna är i behov av ett relativt omfattande stöd. Som påtalats tidigare innebär inte detta att en riskanalys nödvändigtvis skulle vara särskilt tids- eller resurskrävande. För en normalstor myndighet torde en riskinventering kunna göras på någon eller några dagar. Det viktigaste är att den eller de som utför analysen har rätt kompetens. Mot bakgrund av att RRV fått i uppdrag att successivt revidera de vägledningar som hittills styrt inriktningen av den treåriga budgetprocessen är det också lämpligt att RRV tillhandahåller det stöd som myndigheterna kan vara i behov av i samband med riskanalysen. Jag föreslår därför att RRV får i uppdrag att dels utforma närmare föreskrifter för hur riskanalyserna skall utföras, dels träffa lämpliga avropsavtal vad gäller utbildning i riskhanteringsteknik. Förutom utbildning bör myndigheterna också kunna få hjälp vid det praktiska genomförandet av riskanalyserna.

Tanken är att de myndigheter som utnyttjar tjänsterna också skall betala för dem. För en enskild myndighet är det dock inte fråga om någon omfattande utbildningsinsats. Kostnaderna för utbildning och eventuella konsultinsatser kommer mer än väl att täckas genom den

reducering av myndigheternas riskkostnader som riskhanteringsarbetet väntas medföra.

Varje myndighet måste genomföra sin egen riskanalys utifrån de förutsättningar som råder för den egna verksamheten. I bilaga 4 finns en översiktlig vägledning för hur en riskanalys kan utföras. I bilaga 5 återges ett avsnitt ur "Handbok i kommunal riskhantering" som är utgiven av Svenska Brandförsvarsföreningens Förlag.

Jag föreslår att de första riskanalyserna utförs av myndigheter i budgetcykel 2, att avlämnas den 1 oktober 1994. Därmed ges tid åt RRV att närmare utforma bestämmelser för riskhanteringen.

6.3 Riskfinansiering

I ett tidigare avsnitt har olika riskfinansieringsmetoder presenterats (3.2 Riskfinansiering). Det alternativ som jag slutligen stannat för innebär i huvudsak att skador som drabbar verksamheten skall finansieras genom ett förenklat kreditgivningssystem, ovan kallat alternativ 2, i kombination med försäkring för vissa skaderisker.

Nödfallskrediter

Utgångspunkten har varit att i möjligaste mån utnyttja statens storlek för att uppnå en så kostnadseffektiv lösning som möjligt genom maximal riskspridning. Samtidigt har ambitionen varit att åstadkomma ett administrativt system som präglas av enkelhet. Dessutom får inte systemet motverka incitament för egna riskhanteringsåtgärder.

Det första alternativet som presenteras i det ovan nämnda avsnittet är ett helt internt riskfinansieringssystem. Ett sådant systemet skall vara administrativt heltäckande, dvs. alla skadesituationer skall kunna omfattas av systemet — från minsta stöld till den största katastrof. Min bedömning är att ett sådant system är alltför administrativt tungrott och myndigheterna skulle sannolikt uppfatta det som mycket komplicerat. I den mån man över huvud taget skulle lyckas att föra ut systemet skulle det kräva stora resurser till ren administration. Alternativ 3 innebär olika försök att skissa på en ren försäkringslösning där försäkringsbranschen skulle medverka aktivt. Även om man tar hänsyn till statens speciella situation som försäkringstagare och utformar en försäkring därefter, kan jag inte förorda systemet. Det går inte att komma ifrån att statens huvudproblem vad gäller skaderisker inte är finansieringsfrågan. Ett försäkringssystem — oavsett i vilken form det tar sig uttryck — innebär att försäkringstagaren i ett längre perspektiv kommer att få betala alla inträffade skador inkl. försäkringsbolagets administration och vinst. Dessutom krävs inom myndigheterna särskild kompetens i avtals- och försäkringsfrågor för att fördelaktiga försäkringsavtal

skall kunna slutas. En ren försäkringslösning måste därför förkastas som huvudalternativ. Det innebär inte att olika försäkringslösningar kan bli aktuella för särskilda risker. Vad som i sådana fall talar för en försäkringslösning är emellertid inte finansieringsfrågan, utan i stället den kompetens som kan erhållas från försäkringsbranschen.

Mot denna bakgrund förordar jag alternativ 2, dvs. ett förenklat system där inträffade skador finansieras genom kreditgivning. Systemet är mycket okomplicerat och kräver mycket liten administration. Dessutom är ett självfinansieringssystem av inträffade skador på lång sikt det mest kostnadseffektiva alternativet.

Som framhållits tidigare skall varje myndighet utföra en riskanalys i samband med den fördjupade anslagsframställningen. I riskanalysen skall myndighetens risker identifieras och värderas. Med denna information kan myndigheten också avgöra hur stor kredit man skulle behöva i den mån skador inträffar. Kreditbeloppet kan närmast jämföras med ett försäkringsbelopp, dvs. den högsta ersättning som kan utgå i form av skadeersättning. Tanken är att denna typ av krediter skall kunna lösa större delen av inträffade skadefall, dock inte exceptionella katastrofskador där flera samverkande faktorer orsakar ett extra ordinärt skadeförlopp. Meningen är att riskanalyserna gås igenom i departementen och de slutliga kreditgränserna fastställs i regleringsbreven. När en skada inträffar och det därmed uppkommer behov av återanskaffning skall myndigheten snabbt kunna få medel till förfogande. Större kredit än vad som fastställs i regleringsbreven skall inte kunna rekvireras. Jag föreslår att medlen rekvireras från riksgäldskontoret. Krediten återbetalas inom en femårsperiod och skall löpa med marknadsränta, dvs. riksgäldskontorets upplåningskostnad. Största möjliga administrativa enkelhet eftersträvas och därför skall myndigheten kunna lyfta beloppet utan föregående prövning. Tillsyn över systemet utövas på det vanliga sättet, dvs. genom revisorerna. För att myndigheterna skall få möjlighet att använda sig av en nödfallskredit betalar myndigheterna en löftesprovision, förslagsvis fem räntepunkter (fem hundradels procent) beräknat på kreditbeloppet, dock lägst 300 kr.

Det föreslagna systemet skall vara klart, lättfattligt och okomplicerat. Verksamheten skall kunna upprätthållas utan förlamande avbrott. Myndigheten medges på detta sätt en tillfällig respit fram till nästa budgetprövning. Fram till dess kan det ekonomiska läget analyseras ytterligare, eventuellt kan anslag omprioriteras eller tilläggsanslag begäras. I den mån det inte rör sig om mer betydande belopp kan svårigheterna tillåtas att lösas upp i en normal budgetprocess. Inom ramen för detta system bör man klara av 80 - 90 % av de skador som inträffar. Nackdelen är att katastrofskador inte kan inrymmas, eftersom man inte kan räkna med att en myndighet med normala anslag skall kunna återbetala en katastrofskada under den stipulerade amorteringstiden. En annan nackdel är att det inom syste-

met saknas möjlighet till stöd vid reglering av mer komplicerade skadeståndskrav.

Hantering av katastrofskador

Man kan alltså inte räkna med att kunna riskfinansiera även katastrofartade skador genom den förenklade riskfinsieringstekniken. Vad är då en katastrofskada? I här avsedd bemärkelse är det en skada som inte kan finansieras inom resp. myndighets kreditgräns och som inte heller kan förväntas återbetalas inom den avsedda amorteringstiden. Det innebär dock att en liten myndighet mycket väl kan råka ut för en skada som man inte kan återbetala inom stipulerad tid. Rör det sig om en skada med begränsade ekonomiska konsekvenser, inom någon eller några miljoner kronor, finns flera handlingsalternativ. Man kan tänka sig att kreditramen höjs något, amorteringsplanen utsträcks i tiden, eller helt enkelt att extra anslagsmedel beviljas i den kommande budgetprocessen. Sådana beslut fattas lämpligen av regeringen. Även om dessa skador för den aktuella myndigheten är att betrakta som en katastrofskada torde knappast några av handlingssätten medföra några större administrativa problem.

En katastrofskada för en större myndighet eller ett affärsverk är emellertid av helt annan karaktär. Här rör det sig om skadekostnader som kan komma att överstiga flera hundra miljoner kronor, kanske ända upp till miljardbelopp. Sådana skador kan närmast beskrivas som nationella katastrofer. Ett sådant exempel var när Tjörnbron påseglades i januari år 1980. Då fattades omedelbara beslut av regeringen angående en ny bro samt tilldelning av resurser för en tillfällig färjeförbindelse. Besluten fattades med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Lyckligtvis kan vi räkna med att denna typ av skador är mycket ovanliga. Vidare kommer karaktären av nationell katastrof att kräva särskilda beslut. Därför är det knappast meningsfullt att på förhand lägga upp en plan som ändå knappast kan tillgodose alla de krav som blir följden av de mycket speciella förhållanden som alltid uppkommer i spåren av en sådan katastrof. Inträffar en sådan skada är man ändå utlämnad till ad hoc-lösningar, vilket också ger betydligt större flexibilitet vad avser handlingsalternativen. Jag föreslår således att det inte införs några särskilda rutiner vad avser katastrofskadorna.

Försäkringar

Under särskilda förhållanden kan det vara försvarbart att teckna försäkring. Som framgått tidigare är dock inte själva riskfinansieringen skälet till detta, utan i stället möjligheten att få tillgång till den kompetens som finns inom försäkringsbranschen. Vidare kan det i vissa

sammanhang vara en affärsmässig fördel att åberopa att en försäkring har tecknats. De risker för vilket försäkring bör bli aktuellt är i första hand risken att bli utsatt för olika typer av skadeståndskrav, alltså ansvarsförsäkringar. Närmast till hands ligger konsultansvarighetsförsäkring. Många myndigheter har uppgett att de för sin konsultverksamhet på öppna marknaden önskar teckna konsultansvarsförsäkring. Här kan riskerna variera högst påtagligt, beroende på vilken verksamhet man bedriver. Därmed kommer också eventuella skadeståndskrav att vara högt specialiserade. Den kompetens och praxis som utbildats inom försäkringsbranschen kan då vara av stort värde. Vidare har många myndigheter uppgett att det i en upphandlingssituation är en konkurrensnackdel att inte kunna åberopa att en ansvarsförsäkring finns.

För att få ner premierna för en sådan konsultansvarsförsäkring bör någon form av gruppförsäkringslösning användas. Upphandling på den privata försäkringsmarknaden bör ske under full konkurrens. När det gäller försäkringstekniken kan den lösning som finns i Danmark tjäna som förebild. Direktoratet for statens inkøp har i samarbete med Budgetdepartementet slutit ett avtal med ett försäkringsbolag som avser bl.a. konsultansvarsförsäkring. Myndigheter som vill ansluta sig till försäkringen anmäler detta direkt till direktoratet. Försäkringsvillkoren samt grunderna för premieberäkningen följer av det centrala avtalet. Ett sådant ramavtal avseende konsultansvarsförsäkring bör också kunna upphandlas i Sverige. Ansvaret för en sådan upphandling bör läggas på en myndighet som har bred erfarenhet av skadeståndskrav. Mot bakgrund av det förslag jag lämnar beträffande trafikförsäkring föreslår jag att ansvaret läggs på samma myndighet som får i uppgift att reglera trafikskadorna.

I dagsläget finner jag inte att ett sådant gruppförsäkringsavtal är nödvändigt för någon annan typ av risker än just konsultansvar. Om det senare skulle visa sig att myndigheterna starkt efterfrågar ytterligare försäkringslösningar för andra ansvarsrisker, kan fler gruppavtal tecknas i framtiden. För övriga skadesituationer är det min uppfattning att man i möjligaste mån bör undvika att teckna försäkring. Sett i ett längre perspektiv är det aldrig lönsamt att teckna försäkring i jämförelse med att avstå.

Flera myndigheter har efterfrågat försäkring för datorutrustning. Jag vill understryka att åtgärder för att förhindra stöld av datorutrustning är betydligt mer kostnadseffektivt än att teckna försäkring. Man kan t.ex. tänka sig att — i alla fall större statliga enheter — kan bygga upp skadefonder inom ramen för tre-årsbudgeten. Emellertid bör systemet vara så flexibelt att man i undantagsfall kan tillåta att försäkring tecknas. I vissa särfall bör det därför vara möjligt att teckna försäkring mot mycket udda risker. Det rör sig främst om föremål av mycket stort värde som under en kortare tid exponeras

för en skaderisk. Typfallet är att ett mycket värdefullt föremål skall transporteras från ett ställe till ett annat. Försäkringspremien för en sådan försäkring är försumbar i jämförelse med effekterna av en skada. Ett annat exempel kan vara ett fartyg under reparation eller konstruktion. De myndigheter som under speciella förhållanden önskar teckna försäkring mot vissa risker skall begära detta i sin riskanalys samt motivera sig utförligt. Av regleringsbrevet skall sedan framgå om myndigheten medges att teckna försäkring.

6. 4 Trafikskador

I ett tidigare avsnitt har olika alternativ presenterats för hantering av trafikskador där statens fordon är inblandade (4 Trafikskador). Trafikskadorna skiljer sig från andra typer av skador som inträffar inom staten genom att de till sin karaktär är lika, oavsett inom vilken verksamhet de inträffar. Trafikskadorna är således homogena och av det skälet lämpar de sig väl för en central handläggning. Eftersom fordonen registreras i det centrala bilregistret finns också mycket goda förutsättningar för ett administrativt enkelt system som omfattar samtliga fordon som staten äger. Ett ytterligare skäl för en central handläggning är att trafikskadorna kan vara ytterst komplicerade, det gäller särskilt personskadorna. För sådana skador har staten dessutom ett särskilt ansvar och man bör därför kunna kräva att skaderegleringen utförs av personal som har hög kompetens inom området. De olika lösningsalternativ som presenteras i avsnitt 4 har därför alla den utgångspunkten att en central skadereglering eftersträvas.

Under arbetets gång har det visat sig att den "försäkringsverksamhet" som har bedrivits inom FCF har varit synnerligen kostnadseffektiv i jämförelse med sedvanlig trafikförsäkring. Alldeles oavsett hur FCFs framtid kommer att gestalta sig — oförändrad verksamhet under försvarsdepartementet eller kanske en utbruten del som betjänar både den militära och civila statsförvaltningen — föreslår jag att den organisation som för närvarande finns bör hantera statens samtliga trafikskador i framtiden. För att markera att den nuvarande organisationen inom FCF inte nödvändigtvis avses använder jag här den benämning som brukas internt inom myndigheten, nämligen FCF/trafikskadekontoret.

Jag föreslår att FCF/trafikskadekontoret skall fungera som ett försäkringsbolag för samtliga statliga fordon. Förslaget motsvaras av alternativ 2 i avsnitt 4, nämligen 4.6 Intern "försäkring". Förfarandet skall vara obligatoriskt för samtliga fordon. Trafikskaderisken hanteras efter samma mönster som man för närvarande använder sig av. De myndigheter som innehar fordonen skall finansiera verksamheten genom att betala en avgift. Avgiften skall fastställas efter försäkringsmässiga principer. Det innebär att myndigheter med ett stort

antal fordon kan påräkna lägre avgifter, än myndigheter som endast har enstaka fordon. På samma sätt får myndigheter som har ett sämre skaderesultat än genomsnittet räkna med en högre avgift. Alla tillgängliga uppgifter tyder på att sådana avgifter kommer att bli betydligt lägre än försäkringspremier för motsvarande trafikförsäkring i ett privat försäkringsbolag. FCF/trafikskadekontoret skall också ansvara för att avgifterna inkasseras och man kan i princip med ledning av uppgifter i bilregistret kontinuerligt debitera myndigheterna.

Alla trafikförsäkringspliktiga fordon är inte registrerade i centrala bilregistret varför sådana fordon måste anmälas särskilt. Jag föreslår att myndigheterna i samband med att trafikförsäkringsavgiften debiteras också får lämna kompletterande upplysningar avseende innehav av icke registrerade trafikförsäkringspliktiga fordon. Efter den 1 januari 1993 kommer detta att avse mopeder samt motorredskap med en tjänstevikt överstigande 2 000 kg. Med ledning av dessa uppgifter får avgiften sedan kompletteras. Ett mycket litet antal motordrivna fordon kommer inte att omfattas av trafikskadelagen. De sällsynta skador som sådana fordon kommer att orsaka skall då regleras enligt skadeståndslagen. Skadorna i sig är dock av samma karaktär som de skador som orsakas av de trafikförsäkringspliktiga fordonen. Jag föreslår därför att skador i följd av trafik med sådana fordon också omfattas av samma system. Kostnaden för att även inkludera sådana motordrivna fordon torde vara obetydliga och avsevärt förenkla handläggningen.

Flera myndigheter har också efterfrågat möjligheten att teckna kaskoförsäkring. Särskilt för mindre myndigheter kan ett sådant alternativ te sig attraktivt. En något förenklad kaskolösning erbjuds för närvarande av FCF/trafikskadekontoret. I samband med förfrågan om eventuellt innehav av icke registrerade motordrivna fordon kan de myndigheter som så önskar också anmäla att de vill kaskoförsäkra ett eller flera av sina fordon.

FCF/trafikskadekontoret har visat att man hittills lyckats med premiesättningen, trots att skaderisken endast har spritts över ett begränsat antal fordon — mellan 3 000 - 7 000 fordon. Efter den 1 juli 1992 kommer även försvarets fordon att ingå i den försäkringsliknande lösningen. Premieliknande avgifter kommer att debiteras de olika militära myndigheterna. FCF/trafikskadekontoret kan då sprida skaderisken över sammanlagt ca 62 000 fordon. Av dessa utgör ca 42 000 militära fordon. De nyttjas inte i samma utsträckning som de civila fordonen och utgör därför inte samma skaderisk. Sprider man risken över ett så stort antal fordon torde man kunna klara av även mycket stora skador. Genom den försäkringsliknande verksamhet som har pågått sedan år 1988 för den civila statsförvaltningen har man upparbetat ett "eget kapital" på ca 3 milj.kr. Dessutom har man möjlighet att lyfta en kredit om 2 milj.kr. hos riksgäldskontoret. För

att i framtiden ytterligare höja den finansiella beredskapen vid eventuella katastrofskador föreslår jag att FCF/trafikskadekontoret, mot marknadsränta, tillåts uppta lån hos riksgäldskontoret motsvarande föregående års premieintäkter. En förutsättning för det ovan avgivna förslaget är att verksamheten redovisas avskild från övrig verksamhet på ett särskilt 1 000-kr. anslag.

Jag har noga studerat verksamheten vid FCF/trafikskadekontoret och funnit att den skaderegleringsverksamhet som pågår där i högsta grad är kvalificerad. Skaderegleringen åtnjuter också anseende hos försäkringsbolagen. En ofta framförd invändning är att trafikskaderegleringsverksamhet som är centraliserad inte kan erbjuda den lokala service som man rimligen kan ställa. Trafikförsäkringsbolagen har ju en serviceorganisation på regional nivå. Till detta skall sägas att skaderegleringsverksamheten inom försäkringsbranschen också är centraliserad i många stycken, det gäller särskilt reglering av allvarligare personskador. Dessutom har flera försäkringsbolag startat sin verksamhet på senare tid där affärsidén bl.a. inneburit en liten centraliserad organisation lokaliserad till glesbygdsområden. Därmed hoppas man genom lägre kostnader kunna hålla konkurrenskraftiga premier.

Även om den ovan skisserade lösningen medför klara stordriftsfördelar bör man också uppmärksamma de faror som "monopollösningar" kan leda till. Särskilda krav på insyn och revision bör därför kunna uppställas. Vidare bör verksamheten undergå återkommande förvaltningsrevisionell granskning, första gången förslagsvis efter en femårsperiod.

Som framkommit flera gånger tidigare sker den bästa riskspridningen ju fler risker som delar risken. Utgångspunkten bör därför vara att man skall vara restriktiv när det gäller enskilda myndigheters önskemål att stå utanför den centrala lösningen. Flera myndigheter har dock på förhand deklarerat att man önskar reglera sina egna trafikskador även i framtiden. Om en sådan dispens skall kunna bli aktuell bör den först aktualiseras sedan myndigheten i sin riskanalys klart visat att den egna hanteringen är såväl kostnadseffektiv som kvalificerad och håller den servicenivå man kan kräva av en myndighet. Samtidigt kan man utgå ifrån att sådan kostnadseffektivitet knappast kan uppnås för andra myndigheter, än sådana som kan göra samordningsvinster på grund av att särskild kompetens måste upprätthållas på grund av andra skador som är specifika för verksamheten. Ett sådant exempel kan vara SJ som har ett särskilt ansvar enligt järnvägstrafiklagen. Ett annat exempel kan vara vägverket som har ett motsvarande ansvar i sin egenskap av väghållare.

6.5 Skadereglering

Mitt uppdrag avseende statens skadereglering har delvis förändrats under arbetets gång. Av direktiven framgår att utredaren skall redovisa hur förslaget påverkar gällande regelverk för skadereglering inom staten. I avsnitt 5 har jag översiktligt redovisat gällande regelverk för statens skadereglering. Av materialet framgår att reglerna är mycket skiftande utan att vara sammanlänkade i någon synlig ordning. För vissa frågor finns dock bestämmelser i skaderegleringskungörelsen. Enligt denna författning finns ett övergripande ansvar på JK. I december 1991 utsåg regeringen en utredare för att se över JKs uppgifter. Uppdraget innefattar även en översyn av JKs skadereglerande funktioner. Mot denna bakgrund är det också naturligt att den nuvarande ordningen primärt utvärderas av den utsedde utredaren. Jag vill dock ta detta tillfälle i akt att inom ramen för direktiven redovisa mina synpunkter vad beträffar skaderegleringen inom staten.

I avsnitt 5 har jag redogjort för vissa övergripande reformförslag vad gäller statens skadereglering. Med utgångspunkt från handläggningsreglerna finns det, enligt min mening, blott anledning att skilja mellan fyra skadetyper: *skador vid myndighetsutövning, trafikskador, personskador* samt *övriga krav och fordringar.* Förslag till handläggningsregler för skador vid myndighetsutövning faller uttryckligen utanför mitt uppdrag. För sådana skador kan dock finnas skäl att ha särskilda handläggningsregler. Inte heller faller det inom uppdraget att föreslå någon heltäckande lösning för all skaderegleringsverksamhet som utförs inom statlig verksamhet. När det sedan gäller trafikskadorna har jag ovan redovisat hur och varför dessa bör handläggas centralt.

Beträffande personskadorna vill jag framhålla följande. Sådana skador kan uppkomma även utanför trafikskadeområdet. Det rör sig då om personskador som i första hand drabbat tredje man och där en statlig myndighet kan göras ansvarig på grund av vårdslöshet. Alla tillgängliga uppgifter tyder på att den typen av skador är mycket ovanliga. Det kan t.ex. röra sig om anspråk från personer som halkat och skadat sig på platser där staten bär fastighetsägaransvar. Som framkommit tidigare kommer statens fastigheter i framtiden att ägas i bolagsform, vilket innebär att sådana skadeståndsfrågor får lösas inom det aktuella bolaget, sannolikt genom en fastighetsförsäkring. Trots detta får man räkna med att det inom det statliga verksamhetsområdet kommer att inträffa personskador från tid till annan. Man får heller inte bortse från risken att en enstaka olycka kan medföra ett stort antal personskador. Som jag tidigare klargjort är det av mycket stor betydelse att de personskador där staten bär ansvar regleras på ett korrekt sätt. De skadelidande har rätt att kräva en snabb och rättvis hantering. Ambitionen bör vara att staten åtminstone skall

kunna hålla samma nivå på sin skadereglering som de privata försäkringsbolagen. Här gör sig samma argument gällande, som jag tidigare anfört, beträffande personskador som uppkommer i följd av trafik. Jag kan inte se annat än att även personskador som uppkommer till följd av annan verksamhet än trafik skall hanteras på samma sätt. Följaktligen bör även anspråk avseende personskada framställas hos FCF/trafikskadekontoret. Administrationen skall vara intäktsfinansierad och eventuella skadestånd utbetalas av den ansvariga myndigheten. I den mån anspråket grundas på fel eller försummelse vid myndighetsutövning bör dock kravet hanteras på det sätt som är föreskrivet för skador till följd av myndighetsutövning.

6.6 Administration och författningsförslag

När det gäller riskanalysen har jag föreslagit att en sådan skall utföras i samband med den fördjupade anslagsframställningen. I stor utsträckning har affärsverken, som inte gör någon budgetframställan, redan tillgodogjort sig de senaste principerna för riskhantering. Emellertid bör även affärsverken presentera en riskanalys samt redovisa en riskhanteringsplan, vilket lämpligen kan ske efter beslut av regeringen. Jag föreslår att RRV får i uppgift att — på ändamålsenligt sätt — lämna stöd vad gäller utbildning och även utforma regler vad avser riskanalysen. Den nya budgetprocessen innebär många nyheter, inte minst kravet på resurs- och framtidsanalyser. I avsnitt 3 har jag också motiverat varför budgetförordningen bör ändras.

Avseende förordningen om försäkring av statens egendom m.m. är mitt förslag att denna förordning upphävs. I stället föreslår jag att en ny förordning upprättas. Även i fortsättningen bör huvudregeln vara att försäkring inte får tecknas för statens egendom eller för att skydda staten mot ansvarighet. Emellertid skall det finnas en möjlighet att teckna försäkring om regeringen medgett detta i regleringsbrevet. Den myndighet som vill teckna försäkring får i sin riskanalys redovisa de skäl som talar för att en försäkring skall få tecknas. Frågan prövas sedan när budgetframställningen i sin helhet analyseras. På samma sätt skall myndigheter som önskar ansluta sig till en gruppförsäkringslösning ange detta i sin riskanalys. Till att börja med föreslår jag att en kollektiv konsultansvarsförsäkring förhandlas fram centralt. Sådana försäkringslösningar upphandlas av FCF/trafikskadekontoret på uppdrag från regeringen.

Även när det gäller reglering av trafik- och personskador lämnar jag ett författningsförslag. I avvaktan på den översyn som pågår av JKs arbetsuppgifter och en eventuell förändring av hela skaderegleringskungörelsen lämnar jag här endast förslag till punktändringar som kommit att beröras särskilt i mitt förslag. Jag föreslår därför att trafikskadelagen läggs till det nuvarande tillämpningsområdet för

skaderegleringskungörelsen. Vidare föreslår jag att en ny paragraf införs som gäller anspråk avseende skada som uppkommit *i följd av trafik* med motordrivet fordon som tillhör staten. Tanken är att den praxis som utvecklats för begreppet i följd av trafik skall avgränsa de skador som omfattas av förslaget. Det betyder t.ex. att skador som orsakas av motorredskap i arbete inte avses. Förslaget medför alltså ett något större tillämpningsområde, än vad som efter den 1 januari 1993 kommer att gälla för trafikskadelagen. Emellertid innebär det enligt min mening en mer rationell handläggning. Sådana anspråk skall framställas hos FCF/trafikskadekontoret. Tanken är således att alla skador som uppkommit i följd av trafik med motordrivet fordon skall hanteras på samma sätt, oavsett om det rör sig om anspråk enligt trafikskadelagen eller skadeståndslagen. Detsamma skall också gälla anspråk som avser personskada om anspråket inte grundas på fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Dessutom skall det finnas möjlighet för vissa myndigheter att själva reglera sådana skador om regeringen så medger. Endast om en sådan hantering är kostnadseffektiv och myndigheten har erforderlig kompetens bör undantag vara möjligt. I avvaktan på en mer genomgripande reformering skall återstående skador regleras i enlighet med övriga bestämmelser i skaderegleringskungörelsen.

6.7 Specialmotivering

Förslaget till ändring i budgetförordningen

10 §

Enligt budgetförordningen skall en resultatanalys, en framtidsanalys och en resursanalys fogas till den fördjupade anslagsframställningen. Jag föreslår att det också skall utföras en riskanalys, vilket följer av den föreslagna lydelsen av 10 §. Eftersom budgetförordningen inte gäller affärsverken eller myndigheter under försvarsdepartementet får regeringen besluta om riskanalyser för dem i särskild ordning.

13 a §

I paragrafen ges en övergripande information om innehållet i riskanalysen. Myndigheten skall identifiera och analysera förekommande skaderisker samt redovisa planerade riskhanteringsåtgärder. För en närmare beskrivning av innehållet i en riskanalys hänvisas till avsnitt 3.1 Riskhantering i budgetprocessen, avsnitt 6.2 Riskanalys, bilaga 4 Riskidentifiering och riskanalys samt bilaga 5 Utdrag ur "Handbok i kommunal riskhantering".

Förslaget till förordning om skadeförsäkring i statlig verksamhet

1 §

Liksom i den tidigare förordningen om försäkring av statens egendom föreslås huvudregeln vara att statliga myndigheter inte får teckna försäkringar för statens egendom eller för att skydda staten mot ansvarighet.

2 §

I paragrafen ges en möjlighet till undantag från huvudregeln. Bestämmelsen är relaterad till den föreslagna riskanalysen. Det innebär att den myndighet som önskar teckna försäkring noggrant måste redogöra för de skäl som ligger till grund för sin inställning. Tanken är att regeringen skall vara restriktiv när det gäller att meddela dispens från försäkringsförbudet. Endast om särskilda omständigheter föreligger, bör försäkring få tecknas.

Jag har tidigare föreslagit att en myndighet skall ha möjlighet att ansluta sig till en centralt upphandlad gruppförsäkring avseende konsultansvar. I nuläget finner jag inte andra försäkringar motiverade än en sådan konsultansvarighetsförsäkring. Det utesluter inte att även andra försäkringar kan bli aktuella i framtiden. En anhållan från en myndighet att ansluta sig till konsultansvarighetsförsäkringen skall som regel bifallas.

Förslaget till ändring i skaderegleringskungörelsen

1 §

Ändringen i 1 § innebär endast att trafikskadelagen förs in under skaderegleringskungörelsens tillämpningsområde.

2 a §

I paragrafen föreskrivs att samtliga skador som uppkommit i följd av trafik med motorfordon som tillhör staten skall framställas hos FCF/trafikskadekontoret. I avvaktan på resultatet av det pågående utredningsarbetet vad gäller FCFs verksamhet får den exakta benämningen på myndigheten vänta, provisoriskt kallas den här FCF/trafikskadekontoret. Det bör noteras att de undantag som gäller enligt trafikskadelagen (jfr. 1 § trafikskadelagen) för vissa motordrivna fordon inte föreslås gälla i skaderegleringskungörelsen. Skador orsakade *i följd av trafik* av ett av staten tillhörigt motordrivet fordon skall handläggas centralt av FCF/trafikskadekontoret. I andra ledet föreskrivs att också samtliga personskador där staten är ansvarig skall regleras av samma myndighet. Betämmelsen gäller dock

inte personskador till följd av myndighetsutövning, eftersom dessa skador, enligt direktiven, uttryckligen är undantagna från utredningens uppdrag.

I andra stycket ges en möjlighet att stå utanför den centrala ordningen. Det har tidigare påpekats att detta endast skall kunna ske under mycket speciella förhållanden.

Slutligen föreskrivs att den centrala handläggningen av trafik- och personskadorna skall gälla, oberoende av de beloppsbegränsningar som följer av 4 § skaderegleringskungörelsen samt den rapporteringsskyldighet som följer av 5 § skaderegleringskungörelsen .

Bilaga 1

Riksdagens förvaltningskontor
Domstolsverket
Kriminalvårdsstyrelsen
SIDA
Försvarets materielverk
Fortifikationsförvaltningen
Kustbevakningen
Överstyrelsen för civil beredskap
Flygtekniska försöksanstalten
Socialstyrelsen
Riksförsäkringsverket
Statens bakteriologiska laboratorium
Trafiksäkerhetsverket
SMHI
Statens väg- och trafikinstitut
Statens geotekniska institut
Generaltullstyrelsen
Riksskatteverket
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor
Forskningsrådsnämnden
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
Medicinska forskningsrådet
Naturvetenskapliga forskningsrådet
Sveriges lantbruksuniversitetet
Stockholms universitet
Karolinska institutet
Uppsala universitet
Kungl. tekniska högskolan
Universitetet i Linköping
Göteborgs universitetet
Chalmers tekniska högskola
Lunds universitet
Umeå universitet
Statens konstmuséer
Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer
Livrustkammaren, Skokloster slott och Hallwylska muséet
Naturhistoriska riksmuséet
Arbetsmarknadsstyrelsen
Statens invandrarverk
AMU-styrelsen
Skogsstyrelsen
Centralnämnden för fastighetsdata
Statens institut för byggn.forskn.
Styrelsen för teknisk utveckling
Statens industriverk
Statens energiverk
Sveriges geologiska undersökningar
Statens provningsanstalt
Lantmäteriverket
Patent- och registreringsverket
Statskontoret
Riksrevisionsverket
Rikspolisstyrelsen, RPS
Statens löne- och pensionsverk
Naturvårdsverket
Statens strålskyddsinstitut
Kärnkraftsinspektionen
Statens kärnbränslenämd

Bilaga 2

DEPARTEMENTENS KOMMITTÉER

Utredningen om försäkring av statens egendom

Filip Bladini
☎ 031-10 21 38

Enligt sändlista

Göteborg 91 06 20

På uppdrag av chefen för finansdepartementet tillsattes i april 1991 en utredning för att göra en översyn av frågan om försäkring av statlig egendom och i statlig verksamhet. De nuvarande reglerna för detta område finns i förordningen (1954:325) om försäkring av statens egendom, m.m. Här stadgas att staten som huvudregel inte får teckna försäkring. Utredningen skall överväga om dessa regler fortfarande är ändamålsenliga i första hand ur ekonomisk synpunkt. (Utredningens direktiv bifogas) Inledningsvis har utredningen beslutat att genom en rundskrivelse till olika myndigheter skaffa sig kännedom om de nuvarande förhållandena samt eventuella önskemål inför framtiden.

För att något strukturera det aktuella området kan nedanstående punkter tjäna som vägledning. Eftersom det i princip saknas någon samlad bild över området försöker vi också kartlägga eventuella dispenser från försäkringsförbudet eller om det av förbiseende tecknats försäkring för någon del av verksamheten.

1. Eventuella nuvarande försäkringar?
2. Egendom som Er myndighet förvaltar. Omfattning och typ.
3. Erfaranheter av skador. Frekvens, typ, storlek och skadereglering.
4. Förekomst av skadeståndsanspråk?
5. Har försäkringsförbudet upplevts som ett hinder? Skulle Ni vilja teckna försäkring. I så fall vilken typ av försäkring. Motivera varför.

Som särskild utredare har utsetts överdirektören vid riksgäldskontoret Göran Carnhagen (tel 08- 613 46 53). Sekreterare är jur. dr Filip Bladini. För närmare upplysningar kan Ni vända Er till någon av oss. Vi vore tacksamma för svar så snart som möjligt dock senast den 5 augusti.

Med vänlig hälsning

Filip Bladini

Postadress
Box 347
401 25 Göteborg

Besöksadress
LillaKungsgatan 3

Telefon
031- 10 21 38
Telefax
031- 74 11 18

Bilaga 3

Försäkring av statens egendom m.m.

Dir. 1990:57

Beslut vid regeringssammanträdet 1990-09-27

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Larsson, anför.

1. Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av frågan om försäkring av statlig egendom och i statlig verksamhet.

2. Bakgrund

Frågan om försäkring av statlig egendom finns reglerad i förordningen (1954:325) om försäkring av statens egendom, m.m. Enligt denna förordning är grundregeln att statliga myndigheter inte får teckna försäkring för statens egendom eller för att skydda staten eller statligt anställda mot ansvarighet. Det har ansetts att staten själv kan stå risken genom s.k. självförsäkring.

Från detta förbud finns ett antal undantag som medger myndigheterna att i vissa fall teckna försäkring. Sålunda kan bl.a. rikspolisstyrelsen, postverket och televerket teckna trafikförsäkring. I vissa fall får även transport- och brandförsäkring tecknas. I andra fall har regeringen bemyndigat statliga myndigheter att teckna försäkringar för visst ändamål. Förbudet mot att teckna försäkring omfattar inte den statliga verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Vid skador på statlig egendom i övrigt eller i statlig verksamhet får i princip anslagsmedel tas i anspråk för att täcka förlusten.

Vid sin anmälan till förra årets kompletteringsproposition (prop. 1988/89:150 s. 56) pekade min företrädare på behovet av att genomföra en översyn av frågan om försäkring i statlig verksamhet. Ett antal myndigheter — främst affärsverk och myndigheter med affärsmässiga inslag i sin verksamhet — har ansökt hos regeringen om dispens från förbudet att teckna försäkring. De skäl som dessa myndigheter fört fram är i huvudsak att en förändrad konkurrenssituation och ändrade marknadsförutsättningar har lett till att man finner nuvarande riskfinansieringsteknik otillfredsställande. Härutöver pekar affärsverken på att man genom att teckna försäkringar kan öka möjligheterna till resultatutjämning.

Det kan också konstateras att utvecklingen på försäkringsområdet har varit betydande. Det förebyggande skyddet har satts i förgrunden, komplexiteten och kraven i vållandebedömning, skadevärdering och skadereglering har ökat. Nya försäkringsformer har också prövats, t.ex. kontolösningar med ökade inslag av självrisk samt koncerninterna försäkringsgivare (s.k. captive-bolag).

Mot denna bakgrund bör prövas om utgångspunkterna för nuvarande ordning fortfarande är giltiga och överväga om de erfarenheter som vunnits på andra områden på något sätt kan användas inom den statliga sektorn.

Statens skaderegleringsverksamhet har redan tidigare utretts i olika sammanhang. Senast har riksrevisionsverket (RRV) på regeringens uppdrag utrett verksamheten i anslutning till departementspromemorian (Ds Ju 1983:5) "Myndigheternas bevakning av statens rätt". I RRVs rapport framhålls att skadereglering i många fall fordrar särskild kompetens. Det är enligt RRV inte rationellt att låta myndigheter med få skaderegleringsärenden utveckla en egen sådan kompetens. RRVs slutsats är att myndigheterna i stället bör få hjälp vid vållandebedömningar, skadevärdering och skadereglering. Ett sådant stöd bör enligt RRVs rapport ställas till förfogande antingen genom någon annan lämplig myndighet eller genom att staten avtalar om dessa tjänster med t.ex. försäkringsbolag.

Justitiedepartementet har tillkallat en kommitté för att se över reglerna för de allmännas skadeståndsansvar (Dir. 1989:52).

Den utredning om försäkring av statens egendom som aviserades i förra årets kompletteringsproposition bör nu komma till stånd.

3. Uppdraget

Utredaren skall överväga om nuvarande regler för myndigheters försäkring fortfarande är ändamålsenliga ur i första hand ekonomisk synpunkt.

Uppdraget bör som utgångspunkt avse alla typer av försäkring som kan aktualiseras i statlig verksamhet, alltså även t.ex. försäkring av egendom som disponeras av staten på grund av avtal eller liknande. Undantag bör dock göras för skador vid myndighetsutövning som kan ersättas enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Inte heller försäkringar som skyddar statens personal mot personskador bör omfattas.

Undantagna är vidare vissa försäkringsfrågor rörande statliga museers utställningar och samlingar vilka utreds i annat sammanhang.

Regering och riksdag beslutar om inriktning och omfattning av myndigheternas verksamhet medan myndigheterna ansvarar för genomförandet inom givna ramar. Statlig verksamhet bedrivs i skilda former — förvaltningsmyndighet, uppdragsmyndighet, affärsverk, bolag eller stiftelse. För olika verksamhetsformer gäller skilda regler för insyn, styrning, resultatkrav, uppföljning osv. Om det vid myndigheter finns verksamhet som är så riskfylld att det finns önskemål om särskilda försäkringar eller där marknaden ställer särskilda krav på försäkring, så bör i första hand prövas om en annan verksamhetsform skall väljas, t.ex. bolag. Frågan om lämplig verksamhetsform för olika typer av verksamhet skall prövas särskilt av regering och riksdag och uppdraget omfattar därför inte denna typ av frågeställningar.

Utredaren skall därför i sitt arbete utgå från att nuvarande verksamhetsformer och regler för statlig verksamhet i huvudsak bibehålls. På motsvarande sätt skall utredaren utgå från de ersättningsregler som för närvarande gäller.

Vid bedömandet av behovet av en försäkringslösning är material om de historiska skadeutfallen av central betydelse. Utredningen bör därför översiktligt undersöka de historiska skadeutfallen — främst vid affärsverken. Underlag kan inhämtas från resp. affärsverk. I detta bör ingå att studera administrationskostnader och resurser för skadehanteringen.

Utredningens undersökning av kostnaderna för skador bör sedan läggas till grund för en bedömning om det fortfarande är lämpligt att staten själv står risken för sin egendom och sin verksamhet.

Utredningen bör också pröva om det av andra skäl finns anledning att överväga en försäkringslösning, främst för affärsverken och myndigheter med betydande affärsmässiga inslag i sin verksamhet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt en bedömning om förändrade marknadsförutsättningar inom affärsverkens verksamhetsområde påkallar en försäkringslösning. En fråga som också bör belysas är behovet av ansvarsförsäkringar då staten inom affärsverks- eller uppdragsverksamhet utför tjänster för t.ex. företags eller andra organisationers räkning.

Utredaren skall i sitt förslag ange inom vilka sakområden som försäkringslösningar kan övervägas. Han bör därvid ange vilken utformning dessa kan ges för olika verksamhetsformer inom den statliga sektorn. I dessa förslag bör beaktas de möjligheter till koncernlösningar som staten kan erbjuda i sin verksamhet. Utredaren bör värdera olika alternativ t.ex. samarbetsavtal mellan myndigheter eller med försäkringsbolag, koncernförsäkringslösningar och andra alternativ som bedöms vara av intresse. Sådana förslag skall lämnas även om utredaren inte finner skäl att föreslå att det generella förbudet mot att försäkra statlig egendom upphävs.

Om ut redaren gör den bedömningen att en captive-lösning är att förorda i några fall bör, utifrån de förhållanden som gäller för statlig verksamhet, begränsningar av captive-bolagets verksamhet föreslås.

Skadeförebyggande verksamhet och en snabbare uppföljning av de skador som inträffar torde påverka försäkringsbehovet. På basis av den översiktliga undersökningen av skadehanteringen bör utredaren redovisa dels förslag till riktlinjer för skadeförebyggande verksamhet inom statlig verksamhet, dels bedömningar om det förebyggande skyddet och skaderegleringen i vissa fall bör koncentreras till en

myndighet med specialistkompetens eller efter uppdrag ombesörjes av försäkringsbolag.

I skaderegleringskungörelsen (1972:416) regleras förfarandet vid skadereglering i statlig verksamhet. I förordning om skadereglering inom försvaret (FFS 1981:8) regleras förfarandet vid skadereglering för myndigheter under försvarsdepartementet. Utredaren bör redovisa hur utredningens förslag påverkar gällande regelverk för skadereglering inom staten.

Utredaren skall redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen som lämnas, dels för staten i sin helhet, dels för de verksamheter som omfattas av förslagen.

Utredaren bör i sitt arbete samråda med den utredare som 1986 tillkallades inom utbildningsdepartementet för att se över vissa försäkringsfrågor m.m. rörande bl.a. statliga museers utställningar och samlingar.

Utredaren skall samråda med den särskilda utredning som regeringen har beslutat tillkalla med uppdrag att överväga hur ett särskilt försäkringsskydd vid statliga tjänsteresor kan utformas (dir. 1990:43).

Utredaren skall beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) samt beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43).

Utredarens förslag bör redovisas senast den 30 juni 1991. I den omfattning det visar sig vara lämpligt kan utredningsresultaten redovisas i etapper.

4. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om försäkring av statlig egendom m.m.,

att tillkalla en särskild utredare — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med uppdrag att utreda frågan om försäkring av statens egendom och i statlig verksamhet,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt den särskilde utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

5. Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Bilaga 4

Riskidentifiering och riskanalys[1]

Inledning

Ur ett teoretiskt perspektiv går rationellt beslutsfattande till så att beslutsfattaren väljer det alternativ som ger det högsta förväntade värdet. Formellt sett skulle man därför kunna uppställa en matematisk modell för sådant beslutsfattande. Beslutsfattaren kommer fram till sitt val av alternativ genom att multiplicera möjliga resultat med resp. sannolikheter och summera dessa produkter. Om han är rationell, väljer han det alternativ som ger störst positiv produkt. Utförd forskning visar dock att människor i praktiken inte fungerar så rationellt. Subjektiva värden och subjektiva sannolikheter gör att verkligheten avviker från teorin. En omfattande psykologisk forskning stöder uppfattningen att människor föredrar det säkra framför det osäkra. De föredrar säkra vinster och undviker möjliga förluster. Svårigheterna med att utveckla allmänt accepterade principer för rationellt beslutsfattande sammanhänger med att olika människor har skilda uppfattningar om hur tungt olika nyttovärden väger. Därför kan vi inte heller en gång för alla fastställa vilka beslut eller värderingar som skall ligga till grund för en riskanalys. Det kommer att variera från person till person och från verksamhet till verksamhet. Däremot kan kunskap om vad som är relaterat till objektiva respektive subjektiva faktorer underlätta medvetna och rationella beslut.

En av de största svårigheterna vid en riskanalys är att kunna bedöma sannolikheten för att en skada skall inträffa. Mycket tyder på att människor dessutom har svårt att skilja mellan små sannolikheter på ett meningsfullt sätt. Skillnaden mellan en risk som inträffar med en sannolikhet av 0,001 och en annan med 0,0001 kan uppfattas som marginell. En sannolikhetsbedömning kan vila på teoretiska eller empiriska grunder samt på subjektiv tro av varierande styrka. Ofta visar det sig att den subjektiva tron har stor betydelse. Vid mätningar av sådana bedömningar har man funnit att mänskliga sannolikhetsbedömningar är behäftade med stora svagheter. Ofta påverkas de av irrelevanta faktorer och är ibland t.o.m. grovt missvisande. Försökspersoner har t.ex. varit alltför säkra när de dragit slutsatser från små stickprovsurval och alltför osäkra när de gjort bedömningar med ledning av stora sådana. Experter förefaller dock vara något bättre på att göra sannolikhetsbedömningar än otränade personer. Vidare har det visat sig mycket svårt för människor i allmänhet att bedöma sannolikheten av till synes osannolika händelser.

---

[1] Framställningen bygger i huvudsak på Alf Sandins avsnitt i boken Risk Management och Försäkring, Malmö 1980.

Många beslut som rör risker fattas i grupp. I allmänhet sägs att gruppbeslut dämpar individuella tendenser till djärvhet, uppfinningsrikedom och dristighet. När det gäller just bedömning av risker finns dock mycket som pekar i motsatt riktning. Vid försök har individer förespråkat högre risktagning i grupp än de tidigare gjort enskilt. Man skiftade alltså till högre risk i gruppbesluten. Mot den ovan skisserade bakgrunden kan sägas att identifiering, värdering och analys av risker i hög grad påverkas av individuella förutsättningar. Det är därför av vikt att inblandade personer är medvetna om de subjektiva faktorernas inverkan. För att på ett så tillförlitligt sätt som möjligt bedöma sannolikheter är det av stor betydelse att besluten grundas på teoretiska eller empiriska grunder samt att den som gör bedömningen är medveten om de subjektiva inslag som kan göra sig gällande.

Riskidentifiering

En stor del av en myndighets risker finns redan identifierade. Det sker t.ex. i samband med skyddsronder eller brandinspektioner. Det finns olika metoder för att också identifiera andra risker. Ett av de effektivaste sätten är att gå igenom verksamheten steg för steg utifrån ett funktionellt angreppssätt. Rör det sig om någon form av tillverkning kan processen följas från råvara till färdig produkt. Områdescheferna kan få redogöra för vad som är det värsta som kan inträffa inom resp. ansvarsområde. För varje område kan både ekonomiska och andra konsekvenser av en inträffad skada anges. Dessutom kan man bedöma i vilken utsträckning händelsen skadar andra delar av verksamheten. Varje skada börjar med en utlösande faktor. Därför är det viktigt att få kännedom om tillbuden. Ofta föreligger ett informationsproblem, eftersom många mindre incidenter och tillbud aldrig rapporteras. Vikten av en eventuell tillbudsökning förbises lätt. För att kunna vidta skadeförebyggande åtgärder är det därför väsentligt att noggrant se över inträffade tillbud.

En annan metod för att identifiera risker är att intervjua nyckelpersoner med ansvar för resp. områden. Ett annat sätt är att skapa goda kommunikationslinjer, i syfte att skapa tvåvägskommunikation. Personer i verksamheten skall vara angelägna om att rapportera incidenter och skador till den som är riskansvarig. Den riskansvarige får därför arbeta aktivt med att försöka etablera goda kommunikationsmöjligheter.

I statskontorets regi har vissa undersökningar gjorts beträffande säkerheten av myndigheternas ADB-system. Undersökningen har

också avsett risker för brand, stöld och vattenskador.[1] Det har då framkommit att myndigheterna ofta överdrivit risken för att brand skall inträffa. Statskontoret bedömer att det skadeförebyggande skyddet mot brand i allmänhet är bra. Däremot är ofta skyddet mot vattenskador sämre. Detsamma gäller stöldskyddet för persondatorutrustning.

Riskvärdering

Sedan riskerna identifierats gäller det att försöka beräkna vilka förluster de kan leda till vid en eventuell skada. En skada kan inträffa ofta eller sällan och kan medföra antingen små eller stora konsekvenser. Risken kan uttryckas som en funktion mellan sannolikheten av skadan (frekvens) och skadans storlek (konsekvens). Emellertid krävs ett relativt omfattande statistiskt underlag för att med tillförlitlighet kunna bedöma sannolikheten för att en skada skall inträffa. Som tidigare påpekats kan också sannolikheten skattas och vilar då på gissningar eller bedömningar. Även om sådana bedömningar kan ifrågasättas kan de i många fall utgöra en värdefull del i beslutsunderlaget.

Det andra huvudmomentet i riskvärderingen är att ange eventuella skadors konsekvenser. Detta kan ibland vara mycket svårt. När en skada inträffat kan man omedelbart konstatera att vissa värden gått till spillo, t.ex. att maskiner eller byggnader har förstörts. Dessa skador kan dock också ge upphov till följdskador, t.ex. utebliven vinst och förlust av marknadsandelar. Sådana dolda kostnader kan uppgå till stora belopp. De flesta undersökningar pekar på att den här typen av kostnader blir många gånger större än de direkt synliga kostnaderna. De synliga kostnaderna är bara toppen av ett isberg. Dessutom täcker försäkringen som regel endast de synliga kostnaderna. Ofta framhålls att man måste multiplicera de direkt synliga kostnaderna med 3 för att kunna få en uppfattning om en skadas hela omfattning. Det är då troligt att försäkringen endast täcker en tredjedel av detta.

[1] Myndigheternas säkerhetsanalyser av sina ADB-system, Statskontoret 1991-12-05, Dnr 617/91-5.

Riskanalys

Myndighetens resultat av identifiering och värdering av risker bör sammanställas i en riskanalys. En sådan kan indelas i sex olika punkter.

1 *Allmänna upplysningar med bl.a. riskdata*
Här bör resultaten från riskinventeringen redovisas samt myndighetens allmänna riskpolicy.

2 *Skador under året*
Personskador, sakskador och skadestånd. Skadeståndskrav i konsultverksamhet samt tillbud under året.

3 *Risker i verksamheten*
Beskrivning av verksamhetens risker.

4 *Vidtagna skyddsåtgärder*
Gäller skyddsåtgärder för både person-, sak- och kosultansvarsskador.

5 *Försäkringsskydd och övrig riskfinansiering*
Vilken självrisk klarar myndigheten? För vilka skador budgeterar man? Vill myndigheten ha tillgång till en kredit vid inträffad skada, i så fall hur stor? Vill myndigheten försäkra några risker? Kan myndigheten bygga upp en intern skadefond?

6 *Planerade åtgärder*
Planerade åtgärder för att minska skador och incidenter.

Bilaga 5

Utdrag ur *"Handbok i kommunal riskhantering"*. Här återges kap. 4. s.s. 21 - 54, med tillhörande bilagor. Publikationen är utgiven av Svenska Brandförsvarsföreningens Förlag i samarbete med K-Konsult och Svenska Kommunförbundet.

4.1 Riskidentifiering

Ett av de svåraste momenten vid riskhantering är att identifiera de olika riskerna förknippade med verksamheten. En del risker är sedan länge kända och där pågår i många fall redan någon form av riskbehandling. Andra risker är hittills okända och svårare att identifiera. Särskilt svåra att identifiera är de som inträffar sällan. Av den anledningen är verksamheten dåligt förberedd på dessa risker varför de ibland får relativt omfattande konsekvenser.

Fig 4.1.1 *Vid riskidentifieringen är det viktigt att se verksamheten i sitt sammanhang och på ett systematiskt sätt leta rätt på förekommande riskar. Härvid kan olika hjälpmedel utnyttjas för att underlätta arbetet.*

I arbetet med riskhantering är det nödvändigt att se verksamheten i sitt sammanhang. Till verksamheten sker hela tiden ett flöde av tex råvaror, kapital och personal. Verksamheten är mer eller mindre beroende av en fungerande mediaförsörjning dvs att el, vatten, tele, energi mm sker utan avbrott.

Verksamheten är i sin tur ansvarig för resurser, media, service mm levereras vidare. Ansvaret regleras i första hand genom avtal och kontrakt. Utöver det rent juridiska ansvaret känner dessutom kommunala förvaltningar även ett moraliskt ansvar gentemot kommuninvånarna att hålla en så hög servicenivå som möjligt.

RISKGRUPP	EXEMPEL PÅ RISKER
EGENDOMSSKADOR	stöld, brand, inbrott, vatten, maskin, förskingring, dator
PERSONSKADOR	olycksfall, bortfall av nyckelpersoner, överfall
IDEELLA SKADOR	skadeståndskrav, PR förlust

Fig 4.1.2 *Exempel på riskgrupper och risker*

Arbetet påbörjas med att avgränsa verksamheten som ska analyseras och dela in den i riskobjekt

Avgränsning

Att kartlägga alla risker både stora och små, vanliga och ovanliga, är inte nödvändigt. Risker som för med sig endast små konsekvenser för förvaltningen kan i regel utelämnas. Ett undantag är dock de som är ofta förekommande. En ofta återkommande småskada kan i det långa loppet bli en stor belastning för verksamheten (mer här om i avsnittet 4.2 riskvärdering).

Genom **ekonomiska gränser** kan riskanalysen begränsas. En nedre ekonomisk gräns för skador som ska tas med kan tex vara det belopp som i kommunens budgetsammanhang anses som högsta avvikande belopp som kan tolereras utan att föranleda särskilda åtgärder. Risker som som medför personskador bör alltid tas med.För att underlätta arbetet bör riskidentifieringen ske systematiskt. Detta förenklas om verksamheten och dess risker avgränsas och indelas på ett lämpligt sätt. Eftersom en del risker är gemensamma för verksamheten som helhet och andra främst berör dess olika delar bör dessa behandlas var för sig.

Gemensamma risker

Gemensamma risker är i första hand störningar i tekniska försörjningssystem.

Varje verksamhet är beroende av flera försörjningssystem för att kunna fungera. Försörjningssystemen finns både utanför och inom verksamheten. Ett avbrott i försörjningssystemen drabbar ofta hela verksamheten och bör därför kartläggas för sig. Systemen kan delas upp i följande två grupper:

* Externa försörjningssystm
* Interna försörjningsssystem

Som hjälp vid kartläggningen kan användas riskförteckningen i bilaga 4.1.2.

Indelning

Efter det att de gemensamma riskerna kartlagts kan man gå vidare med att kartlägga riskerna i verksamhetens olika delar. För att göra detta bör verksamheten delas in i mindre enheter.
Vid indelningen kan ritningar och organisations- och flödesscheman användas för att finna en lämplig indelning av verksamheten.
Några olika indelningar kan tillämpas:

1. Verksamheten kan indelas efter **organisationen** och sker då efter avdelningar, byråer, grupper e dyl. Denna indelning lämpar sig i första hand för personalintensiva verksamheter.

2. Verksamheten kan indelas efter **riskobjekt** och sker då efter byggnader, fordon osv. Denna indelning lämpar sig framförallt sådana verksamheter med svaga inbördes riskberoenden mellan verksamhetens olika delar.

3. Verksamheten kan indelas efter **materialflödet** och sker då efter processens olika led. Denna indelning lämpar sig bäst för kommunalteknik samt kommunala och halvkommunala bolag med varuproduktion.

Hjälpmedel vid identifieringen

Listor på incidenter
Med hjälp av listor på incidenter som inträffat inom förvaltningen kan riskidentfieringen påbörjas. Listor kan finnas hos förvaltningen själv eller på andra förvaltningar och omfatta bland annat:

Maskinskador, bränder, inbrott, stölder, svinn, ansvarskrav, motorfordonsskador, revisionsanmärkningar.

Saknas listor bör en tas fram i samband med riskidentifieringen. Denna lista bör sedan fyllas på alltefter som skador inträffar (se skaderapportering avsnitt 5).

Uppgifter från försäkringsbolagen
I de flesta fall har kommunen sedan tidigare en försäkring. Som underlag för försäkringen har försäkringsgivaren tillsammans med någon vid förvaltningen gjort inventeringar, "riskbeskrivningar" av verksamheten. Detta material kan användas för att få en överblick över de olika riskobjekten. Tillsammans med försäkringsbrevet kan denna också användas för att bedöma värdet av de olika riskobjekten.

Myndigheter och branschorgan
Flera myndigheter och branschorgan uppmärksammar genom artiklar och skrifter sina målgrupper om riskerna förknippade med verksamheten. Många risker är dessutom reglerade genom lagar, förordningar och myndigheternas tillämpningsföreskrifter. En förteckning över några myndigheter som kan vara till nytta vid riskidentifieringen återfinns i bilaga 4.1.4.

Erfarenheter hos driftsansvariga
Driftsansvariga har ofta den bästa kännedomen om verksamhetens risker. Lokalt ansvariga vid de olika riskobjekten bör få lämna sin syn på riskbilden. Inte minst för att nå denna förankring i verksamheten är det viktigt att risksamordnare och riskombud kan stimulera sina medarbetare direkt.

Riskombud
Lokalt riskansvariga tex försäkringsansvarig på förvaltningen, skyddsombud och hälsovårdsinspektörer bör få lämna sina synpunkter på verksamhetens risker.

Fysisk inspektion
Erfarenheter hos driftsansvariga kan lämpligtvis inhämtas i samband med en fysisk inspektion vid respektive riskobjekt. Vid inspektionen kan med fördel checklistor användas.

Checklistor
Checklistor av olika slag är till stöd vid identifieringen. En generell checklista finns därför bilagd detta avsnitt (bilaga 4.1.2). Andra checklistor kan erhållas från branschorgan, myndigheter m fl (se bilaga 4.1.4).

Skadeträd
Vid riskidentifieringen kan det många gånger vara lämpligt att studera hur riskerna påverkar varandra och verksamheten som helhet. En metod

för att göra detta är att rita skadeträd.

Genom att schematiskt beskriva hur en skada i ett objekt leder till konsekvenser i andra delar av verksamheten och vilka konsekvenser samverkande skador kan få, erhålls en samlad bild av verksamhetens risker. Analyser med hjälp av skadeträd kan ofta påvisa risker som varit okända för förvaltningen. Det klassiska fallet utgörs av den lilla skadan vars konsekvenser i följande led av skadeträdet kan bli helt förödande för verksamheten.

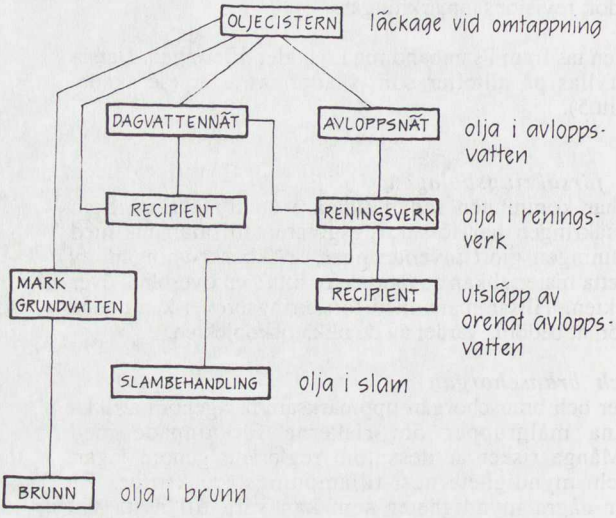


Fig 4.1.3 Exempel på skadeträd.

Scenarier
Att kartlägga ovanliga risker kräver fantasi. En metod, att kartlägga framtida tänkbara händelser med hjälp av fantasi, är scenarier.

Ett scenario kan beskrivas av en person eller en grupp. Skadeträd kan ingå i ett scenario för att åskådliggöra händelseförlopp och konsekvenser.

Ett scenario bör innehålla följande delar:

* Redogörelse för den tänkta skadan, hur den uppstår och vilken omfattning den får.

* Beskrivning av vilken effekt befintliga skadeförebyggande skydd och skadebegränsande åtgärder får för händelseutvecklingen. Kartläggning av de svagheter om finns i skyddet.

* Redogörelse för skadans konsekvenser för den egna verksamheten och för andra berörda.

* Förslag på förändringar i det skadeförebyggande skyddet och de skadebegränsande åtgärderna.

* Bedömning av förvaltningens förmåga att bära olika höga självrisker vid akuta skador.

Som synes är scenariotekniken ett sätt att arbeta igenom flera led i riskhanteringen. Både riskidentifiering, -värdering -behandling och -finansiering ingår.

Arbetet med riskanalysen kan ske i tre steg
För att uppnå ett så gott resultat som möjligt kan arbetet läggas upp enligt följande:

1. Tillsammans med driftschef eller liknande förbereds arbetet genom att:
   * *avgränsa vilka delar av verksamheten som bör ingå i analysen*
   * *ange vilka gemensamma risker som finns för verksamheten*
   * *dela in verksamheten i delar eller riskobjekt.*

2. Tidigare skador och tillbud som inträffat i verksamheten kartläggs och information om förekommande risker via myndigheter, branschorgan, lokalt riskansvariga materiel samlas in.

3. Genom fysisk inspektion görs en detaljerad inventering av riskerna vid respektive riskobjekt/del av verksamheten. Risken och dess följder och konsekvenser förtecknas på blanketten. Vid detta moment är det lämpligt om lokalt driftansvariga deltar. Materialet som insamlades vid moment 2 kan användas som vägledning och stöd vid den fysiska inspektionen.

I flera fall kan komplexa riskbilder finnas. Då kommer tekniken med skadeträd och scenarier väl till pass. Komplicerande förlopp kan förenklas utan att väsentligheterna egentligen behöver gå förlorade.

För att underlätta arbetet med riskidentifieringen kan bilagda blankett användas (bilaga 4.1.1).

4.2 Riskvärdering

Att värdera en risk innebär att dels uppskatta frekvensen med vilken skadan inträffar, dels uppskatta vilka konsekvenser skadan får.

fig 4.2.1 *Att värdera en risk innebär både att uppskatta frekvensen med vilken skadan uppträder och att uppskatta vilka följder skadan kan få.*

Bäst kunskap har man i regel om de skador som inträffar ofta. I en del fall finns också statistik över skadorna. Denna kan finnas inom verksamheten, hos branschorgan eller hos myndigheter (se bilaga 4.1.4).

Stora skador med allvarliga konsekvenser är svårare att förutse och lyckligtvis inträffar de sällan. Som beskrevs i föregående avsnitt krävs det ofta en hel del fantasi för att identifiera och värdera risker.

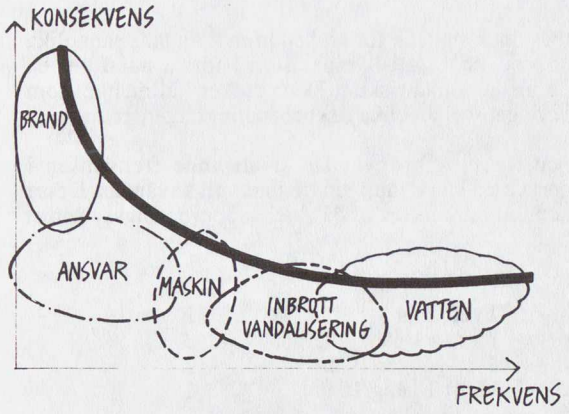
I figur 4.2.2 illustreras hur skadornas frekvens och konsekvens ofta förhåller sig till varandra. Som synes inträffar småskador mer ofta än skador med allvarliga konsekvenser. De många småskadornas sammanlagda värde kan emellertid uppgå till stora belopp. Detta samband är viktigt i riskhanteringen då det framförallt är de högfrekventa riskerna som kan angripas genom skadeförebyggande skydd.

Skadorna med de värsta ekonomiska konsekvenserna är också intressanta då det är de som är avgörande för den riskfinansiering som bör väljas.

Riskvärderingen fyller två huvuduppgifter. För det första utgör det ett underlag för riskbehandlingen. Åtgärder för att förebygga och begränsa skador är endast lönsamma upp till den nivå där en ökning av skyddet inte längre innebär någon minskning av skadorna. För att kunna göra denna jämförelse, som utförligare beskrivs i nästa avsnitt (4:3), måste riskerna vara värderade.

För det andra är det nödvändigt att känna till skadornas ekonomiska konsekvenser vid beslut om riskfinansieringen.

Tillförlitligheten i riskhanteringen är beroende av noggrannheten vid riskvärderingen. I de fall statistiskt underlag finns bör denna självklart användas men i de flesta fall saknas riskstatistik. För att genomföra riskanalysen får då frekvens och konsekvens anges i intervall.



Figur 4.2.2 *I regel inträffar småskador mer ofta än allvarliga skador. Sammanlagt kan deras konsekvenser uppgå till stora belopp.*

Frekvens

Frekvensen med vilken en viss skada inträffar anges lämpligen på årsbasis tex skadan inträffar ca 10 ggr/år, 5 ggr/år osv. Frekvens kan sällan anges exakt. Det vore annars drömmen för den som arbetar med riskhantering om man på klockslaget kunde förutse nästa skada.

Med hjälp av tidigare erfarenheter kan man däremot *uppskatta* hur ofta skadan inträffar. Man talar om *sannolikheten* för att skadan ska inträffa med en viss frekvens.

ÅR	ANTAL SKADOR
1970	15
1971	18
1972	14
1973	10
1974	21
1975	13
1976	12
1977	13
1978	15

medelvärde = **14,6 år**
standardavvikelse = **3,3**

Fig 4.2.3. *Om en skada inträffar ett visst antal gånger varje år och verksamheten inte förändrats så pass mycket att detta kan förklara variationer i antalet skador, kan denna statistik sammanställas. Därur kan beräknas riskens sannolika frekvens och med vilken säkerhet detta värde kan anges.*

Som framgår i avsnitt **4.1** finns det flera källor än den egna förvaltningens att tillgå då sannolikheten för vissa skador ska bestämmas I avsnitt **5** behandlas dessutom hur ett skaderapporteringssystem kan utformas för att ge en bättre bild av var skadorna inträffar, deras frekvens och sannolikhet.

Många gånger saknas dock statistik för att bedömma skadans sannolika frekvens. Grövre metoder får då tillämpas som i första hand ger en inbördes jämförelse mellan olika riske r. Detta räcker i allmänhet som underlag vid prioriteringar mellan olika riskbehandlingsåtgärder .

En metod som med fördel kan användas är att ange frekvensen i intervall. Till at t börja med kan lämpligen tre intervall användas. Dessa kan sedan brytas ned i mindre intervall då skaderapportteringssystemet ger ett bättre underlag.

Benämning	**Frekvens**	**F**
Ofta	mer än 1 gång/år	3
I bland	1-10 gånger/10 år	2
Sällan	högst 1 gång/10 år	1

Fig 4.2.4. *I början, innan kommunen byggt upp en egen statistik kan tex tre intervall användas för att ange frekvensen*

Nivåerna kan anpassas till den egna verksamhetens riskbild. Det viktigaste är att intervallen är klart avgränsade och att inte flera olika intervall förekommer inom en och samma verksamhet.

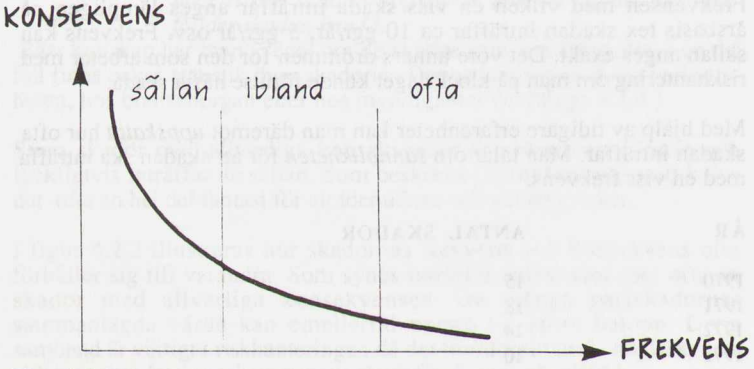


Fig 4.2.5 *Intervallen bör anpassas till den egna verksamhetens riskbild.*

Konsekvens

En skada kan medföra flera olika förluster för en förvaltning. Förutom de direkta skadorna som uppstår leder dessa ofta till följdskador av olika slag. Det kan tex röra sig om förluster orsakade av de avbrott som uppstår vid skador på verksamheten.

En del av förlusttyperna ersätts i förekommande fall av en försäkring. Andra skador och självrisken får kommunen själv stå för. En del skador är svåra att värdera och ersätta, andra går inte alls att ersätta.

På motsvarande sätt som med frekvens (4.2.1) kan skadornas konsekvenser antingen värderas enligt objektiva eller subjektiva metoder.

De objektiva metoderna är att föredra. Genom studier av inträffade skador, skadeståndskrav och försäkringsutbetalningar kan mått på skadornas värden erhållas (även i detta fall underlättas arbetet om förvaltningen själv bygger upp en skadestatistik).

Skador som kan värderas i pengar
I början av riskhanteringen, innan kommunen har ett fungerande skaderapporteringssystem, måste skadorna värderas enligt subjektiva metoder. På motsvarande sätt som med frekvens används här intervall. Intervallen bör relateras till förvaltningens och kommunens självrisknivåer och mäts i pengar.

De tre grundnivåerna är:

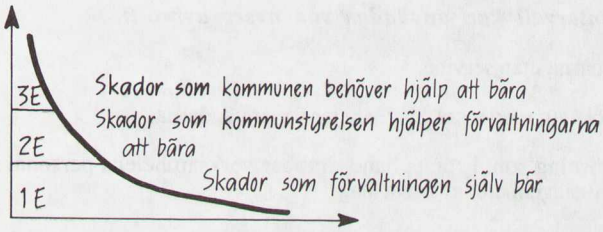
1 skador och skadeståndskrav som förvaltningen själv ska stå för

2 skador och skadeståndskrav som förvaltningen med hjälp av kommunstyrelsen ska stå för (dvs skador som kommunen står för).

3 Skador och skadeståndskrav där kommunen behöver hjälp med extern finansiering.

Dessa självrisknivåer har inte nödvändigtvis något kommunförsäkringen att göra. De kan tillämpas oberoende av hur man väljer att finansiera riskerna.

Med självrisknivå menas istället hur stora skador och årliga skadekostnader som kommunen och respektive förvaltning själva är beredda att ta på sig.



Figur 4.2.6. *Skadornas konsekvenser kan värderas enligt* ***tre intervall***

Kommunens självrisknivå gäller samtliga förvaltningar och beslutas av kommunfullmäktige i samband med risköversikten. Självrisknivån anger hur långt kommunen är beredd att själv stå för skador av olika omfattning (läs vidare i avsnitt 2.4, riskfinansiering).

Förvaltningens självrisknivå anger var gränsen går mellan förvaltningen och kommunstyrelsen vad gäller ansvaret att ersätta skador av olika slag. Denna självrisknivå varierar därför från förvaltning till förvaltning.

En hög självrisknivå gentemot kommunstyrelsen medför en större incitament för förvaltningen att satsa på riskbehandling och på så vis förebygga skador och minska dess konsekvenser.

En låg självrisknivå medför att förvaltningen har lättare att planera

sin ekonomi om inte skadekostnader på ett oregelbundet sätt drabbar förvaltningens budget.

Att bestämma självrisknivån måste bli en förhandlingsfråga mellan den aktuella förvaltningen och kommunens riskansvariga. Förvaltningen är ofta intresserad av en låg självrisk medan kommunens riskansvarige vill att förvaltningen själv ska stå för så stor del av riskerna som möjligt. Till syvende og sisdt är det därför kommunstyrelsen som bör besluta om förvaltningarnas olika självrisknivåer.

En metod att bestämma denna är att relatera den till förvaltningens driftbudget minus personal och kapitaltjänstkostnader. Samma relation kan då användas vid samtliga förvaltningar.

Skador som inte går att värdera i pengar
Vissa skador är svåra att uppskatta i pengar, andra går kanske inte (och bör inte heller) uppskattas i pengar. Skador av denna typ bör behandlas för sig.

Dessa skador kan istället värderas enligt andra kriterier. Nedan ges exempel på sådana.

Avbrott i den kommunala servicen drabbar ofta användarna direkt. Till skillnad mot tex varuproduktion går inte produktionen av service, vilket kommunernas verksamhet till stor del utgör, att lagra. Att upprätthålla servicenivån också vid olika former av kriser är ett kommunalt ansvar.

Storleken på de störningar som kan tillåtas drabba användarna (abonnenter, kunder) är i första hand en policyfråga som även bör tas upp i riskövérsikten.

Följande intervall kan användas vad avser avbrott:

3 Användarna utan service.

2 Driftstörning med vissa olägenheter för användarna.

1 Driftstörning som i första hand drabbar verksamhetens personal i form av olägenheter av olika slag.

Personskador är svåra och känsliga att värdera ur kostnadssynpunkt. Vissa försök att värdera personskador har gjorts bland annat inom vägtrafikens område. Inom försäkringsbranschen har sedan länge livförsäkringar byggt på värderingar av olika slags personskador.
I nedanstående intervall skiljs i första hand på antalet personer som drabbas och om dessa finns inom eller utanför verksamheten:

3 Fara för flera personer, ej enbart anställda vid verksamheten.

2 Fara för flera anställda vid verksamheten.

1 Fara för en anställd vid verksamheten.

Riskvärderingen bör ske på ett likartat sätt på förvaltningarna

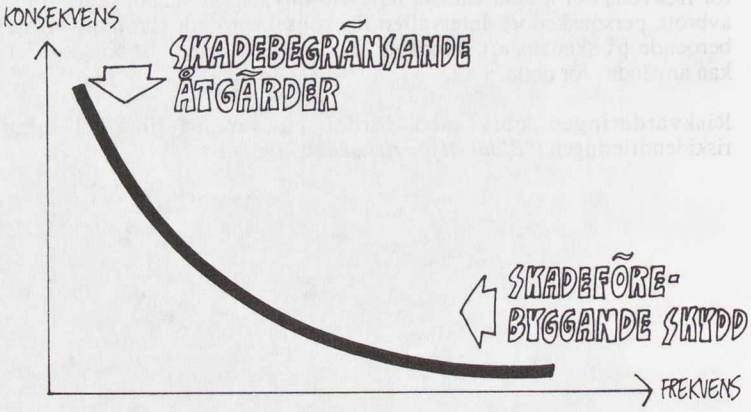
Det är viktigt att riskerna värderas likadant inom hela verksamheten. För att så ska ske är det nödvändigt att den riskansvarige på förvaltningen är den som gör värderingen.

Om inte skadestatistik finns tillgänglig bör riskvärderingen inledas genom att bestämma intervall för frekvens och konsekvens. Intervallen för frekvens bör kunna vara samma vid olika slags skador (egendom, avbrott, personskador). Intervallen för konsekvens bör däremot variera beroende på skadans art. Blankett för riskvärdesintervall, bilaga 4.2.1 kan användas för detta.

Riskvärderingen görs med fördel på samma blankett som riskidentifieringen (*"Blankett för riskanalys" bilaga 4.1.1*).

4.3 Riskbehandling

Ett av riskhanteringens huvudsakliga syften är att minska riskerna. Det gäller både deras antal och omfattning. Två olika slags åtgärder brukar nämnas: skadeförebyggande skydd och skadebegränsande åtgärder.



Figur 4.3.1 *Genom skadeförebyggande skydd och skadebegränsande åtgärder kan sannolikheten för, respektive konsekvenserna av, olika risker minskas.*

Att minska skadorna medför flera fördelar för verksamheten.

* lägre kostnader för riskfinansiering
* sänkta kostnader för skador som faller under självrisken eller som är oförsäkrade
* minskning av antalet avbrott i verksamheten samt därav följande extrakostnader och försämrad kommunal service
* andra fördelar för verksamheten tex positiv PR

Det skadeförebyggande skyddet och skadebegränsande åtgärderna kan vara av olika karaktär och innefattar

* utbildning
* förändrade rutiner
* investeringar i skydd/skadebegränsande åtgärder
* förbättrat underhåll och förbättrad insatsplanering

En förteckning på olika former av riskbehandling finns som bilaga 4.3.1.

Den nuvarande riskbehandlingen bör kartläggas
I många verksamheter pågår redan någon form av riskbehandling. Omfattningen av denna bör kartläggas och utvärderas.

Kartläggningen bör leda till en sammanställning av den nuvarande riskbehandlingen och vad denna kostar per år. Kartläggningen bör följa den indelning som skedde i samband med riskidentifieringen.

Nya åtgärder bör föreslås för att minska skadorna
Samtidigt som den nuvarande riskbehandlingen kartläggs bör förslag till att förbättra riskbehandlingen fångas upp (detta bör ske vid ett senare tillfälle av riskanalysen, så att riskfrågorna hunnit mogna på förvaltningen).

Riskbehandlingen bör, liksom riskanalysen (riskidentifieringen och -värderingen) ske med hjälp av kontakter, inspektioner, checklistor mm. Riskanalysen visar var de allvarligaste skadorna förekommer och utgör det viktigaste underlaget vid riskbehandlingen.

Myndigheter och branschorgan
Flera myndigheter och branschorgan arbetar med att förebygga och begränsa risker av olika slag. Flera av dessa finns förtecknade i bilaga 4.1.4.

Förslag från driftsansvariga
Många gånger kan förslag på riskbehandlande åtgärder finnas hos driftansvariga inom olika verksamheter.

Förslagslåda
Genom att samla in förslag på skydd och skadebegränsande åtgärder från de anställda inom verksamheten kan många nya idéer komma fram. Olika former av premier bör finnas för att stimulera dem som kommer med realiserbara idéer.

Fysisk inspektion
Många gånger kan idéer till riskbehandlande åtgärder kläckas i samband med en fysisk inspektion av verksamheten.

Checklistor
Vid inspektionen kan checklistor användas för att underlätta arbetet. Två sådana finns bilagda (bilaga 4.3.1).

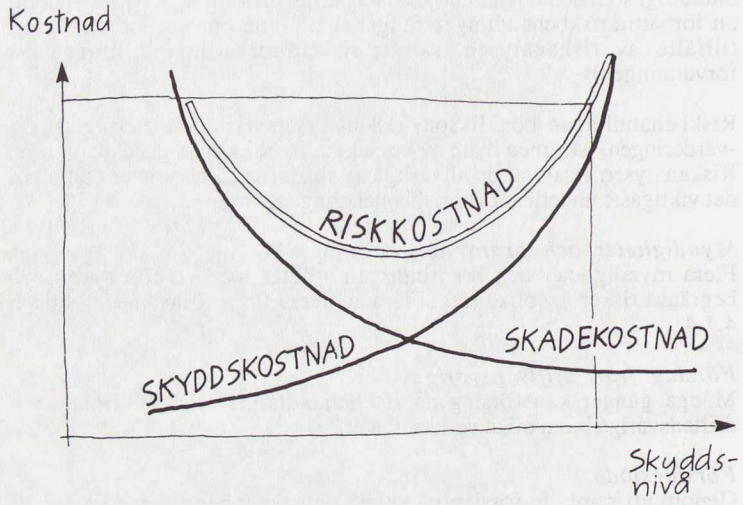
Blankett för riskbehandling
Vid riskbehandlingen kan med fördel bilagda blankett användas (bilaga 4.3.2). Blanketten används både för att kartlägga den nuvarande riskbehandlingen och föreslå nya åtgärder.

Hur långt bör riskbehandlingen drivas?
I princip bör man inte satsa på skydd mer än upp till den nivå där ökningen i skyddskostnad överstiger minskningen i skadekostnad (se fig 4.3.2).

Många gånger kan det dock vara svårt att i praktiken och på ett riktigt sätt, uppskatta kostnaderna för skador och riskbehandling. Framförallt är detta svårt innan man har en tillförlitlig skadestatistik inom kommunen.

Kartläggningen av den nuvarande riskbehandlingen och förteckningen med förslag till nya åtgärder utgör ändå ett värdefullt underlag och kan sammanställas i ett åtgärdsprogram för att minska riskerna.

Riskernas konsekvenser förtecknades och värderades i samband med riskanalysen - om än i rätt så grova intervall - och kostnaden för olika åtgärder uppskattas vid riskbehandlingen. Genom att jämföra kostnaden för åtgärderna med den minskning i skador som de för med sig kan de olika åtgärderna prioriteras sinsemellan.



Figur 4.3.2. *Det lönar sig inte att satsa på skydd mer än upp till en viss nivå. Över denna nivå ökar skyddskostnaderna snabbare än vad skadekostnaderna minskar. I regel är det dock fördelaktigare att ha en hög skyddskostnad än en hög skadekostnad eftersom skadorna även för med sig konsekvenser som inte alltid inryms i de ekonomiska bedömningarna.*

4.4 Riskfinansiering

Genom riskidentifieringen, -värderingen och -behandlingen har förvaltningen skaffat sig en bild över vilka risker som finns och minskat dessas frekvens och konsekvenser. Det fjärde och sista steget för förvaltningen är att stämma av riskfinansieringen mot riskerna. Det är egentligen endast mot den här bakgrunden som kommunen kan göra en tillfredställande försäkringsupphandling.

För att göra detta bör förvaltningen, och i första hand förvaltningens riskansvarige, känna till hur riskfinansieringen för närvarande är uppbyggd och hur den fungerar. Viktigast att ta reda på är hur skadorna i regel finansieras samt hur mycket förvaltningen betalar för detta.

Till att börja med bör förvaltningens riskansvarige ta reda på och förteckna vilka försäkringar eller andra riskfinansieringsformer som förekommer på förvaltningen. Dessas omfattning bör kontrolleras mot riskanalysen. Den riskansvarige bör kontrollera om alla objekt omfattas samt om riskfinansieringen täcker alla de tänkbara risktyperna.

Skadeutvecklingen bör också undersökas. Ökar skadornas ekonomiska följder? Täcker riskfinansieringen dessa?

Då den nuvarande riskfinansieringen är kartlagd bör man inom förvaltningen under söka hur finansieringen passar verksamheten. Viktiga frågor att besvara är då tex

* finns särskild finansiering för alla riskobjekts samtliga risker?

* är denna riskfinansiering tillräcklig/anpassad till verksamheten och dess risker?

* vilka eventuella förändringar bör genomföras?

* täcker riskfinansieringen de merkostnader som uppstår vid skada? Om tex en skola skulle brinna ned, täcker riskfinansieringen de merkostnader som uppstår då nya lokaler måste inhyras osv?

* täcker ansvarsförsäkringen de risker som finns inom förvaltningarna. Om tex klor skulle läcka ut vid simhallen räcker då ansvarsförsäkringen för att täcka skadeståndskrav från eventuella skadade?

* utnyttjas maskinförsäkringen eller ersätts maskinerna ändå genom en hög reinvesteringstakt?

Bilagorna 4.4.1-4.4.3 kan användas för att kartlägga den nuvarande försäkringsskyddet och kartlägga skadeutvecklingen. Denna kartläggning används sedan i riskövversikten då nya riskfinansieringsformer övervägs för kommunen som helhet.

4.5 Åtgärdsprogram

Resultatet av förvaltningarnas arbete med riskhanteringen presenteras i åtgärds programmet. Där samlas förslagen på riskbehandlande åtgärder och anspråk på anpassning av kommun försäkringen.

Åtgärdsprogrammet fyller flera funktioner

* det är ett underlag för förvaltningens interna planering
* det är en beslutshandling till vilken förvaltningens styrelse eller nämnd får ta ställning.
* det är ett underlag för risköversikten vad gäller gemensamma skyddsfrågor och riskfinansiering.

Åtgärdsprogrammet bör göras överskådligt
För att göra åtgärdsprogrammet överskådligt och underlätta den politiska behandlingen bör åtgärdsprogrammet ges en pedagogisk utformning.

Den består egentligen av två delar. En allmän del som ger bakgrunden, förklarar hur arbetet skett, vilka antaganden som gjorts och tex vilka intervall som använts för frekvens och konsekvens. En genomförandedel där åtgärdsförslagen räknas upp, prioriterade efter vilken antagen nytta de kan tänkas få i förhållande till vad de kostar. (bilaga 4.5.1).

RISKIDENTIFIERING		RISKVÄRDERING		RISKBEHANDLING		
RISKOBJEKT	RISK	S	K		BEDÖMD KOSTN. (kkr)	PRIORITET
Oljehantering	Mindre bränder som inte medför längre avbrott i verksamheten. Tillträdesfrågor.	2	1P	Grundläggande självskyddsutbildning åt all personal i hamnen (halvdagskurs i samarbete med brandförsvaret.	30	1
				Skärpt bevakning inom området	100	3
Utlastning av olja från depå till bilar.	Slangbrott.	2	1	Utbyte av samtliga slangar till svängarmar.	2	1
Magasin	Vattenskada på pappersrullar orsakade av läckor från taket.	2	1	Fortsatt omläggning av taket.	450	1
Magasin	Nedfallande portar i samband med livlig och något hårdhänt trucktrafik.	2	1P	Ljud- och ljussignaler monteras.	150	1
Magasin	Personskada takstegar.	2	1P	Årlig översyn av samtliga takstegar.	5/år	1
Magasin	Brand	1	3P	Inomhusbrandposter.	2	2
	Kemolyckor.	2	1P	Instruktioner.	0	1

Fig 4.5.1 Exempel på ett åtgärdsprogram.

Nedan följer ett exempel på hur ett åtgärdsprogram kan vara disponerat.

1 Bakgrund
- ansvariga
- deltagande från förvaltningen

2 Kommunstyrelsens riktlinjer för arbetet:
- tidplan
- intervall för frekvens/konsekvens
- avgränsningen av arbetet
- ämnen som kan tas upp i risköversikten

3 Beskrivning av den kartlagda verksamheten
- allmän beskrivning
- översiktlig beskrivning av riskerna

4 Riskidentifieringen
- avgränsningar
- källor
- indelning i riskobjekt

5 Riskvärderingen
- använda intervall för frekvens/konsekvens

6 Riskbehandling
- sammanfattning av vad för slags åtgärder som föreslås.
- prioriteringar (använda nivåer).
- totalkostnader för åtgärderna.

7 Riskfinansiering
- anspråk på försäkring
- övriga påpekanden
- acceptans av självrisknivåer

8 Åtgärdsförteckning (se bilaga 4.5.1)
- indelat efter genomförandeansvaret

  * åtgärder som förvaltningen bör genomföra
  * åtgärder som andra förvaltningar bör genomföra.
  * åtgärder som andra än kommunen bör genomföra.
  * åtgärder som bör utredas vidare.
  * åtgärder som bör behandlas i riskövеrsikten.

Prioritering bland åtgärdsförslagen är viktigt
Alla åtgärdsförslagen går sannolikt inte att genomföra på kort sikt. Genomförandet bör självklart samordnas med övrigt budgetarbete och i så stor utsträckning som möjligt ske enligt normala rutiner. I några fall är det inte ens önskvärt att så sker.

I det följande lämnas två exempel på hur prioriteringarna kan göras.

I det första exemplet sker prioriteringen efter ekonomiska kriterier. I det andra exemplet prioriteras förslagen efter praktiskagenomförandemöjligheter. Ofta kan en syntes av dessa två metoder vara att föredra.

1 Åtgärder som bör genomföras snarast och allra senast nästa budgetår. Hit hör åtgärder som kan minska risken för personskador samt enklare åtgärder tex utbildning och förändrade rutiner som ger god effekt utan att vara alltför dyrbara. En del investeringar föreslås också framför allt sådana som upplevs av ansvariga som angelägna för att minska riskerna.

2 Åtgärder som bör genomföras inom en 5-årsperiod. Dit hör åtgärder som inte är lika angelägna men som ändå på sikt bör genomföras för att öka säkerheten inom verksamheten.

3 Åtgärder som kan genomföras men där skyddskostnaden överstiger de förväntade minskningen av skadekostnaden. En del av de dyra åtgärderna kan dock ibland genomföras i samband med andra investeringar.

Ex 1. Prioritering efter åtgärdernas lönsamhet.

1 Punkter där 1 person vidtar en åtgärd och där ingen annan berörs bör kunna genomföras inom ett halvår.

2 Upphandling av skydd och skadebegränsande åtgärder bör kunna ske först inom ett år.

3 Större ändringar i utrustning eller info till hela personalen bör vara klart inom två år.

Ex 2. Prioritering enligt praktiska grunder.

Åtgärdsprogrammets genomförande

Åtgärdsprogrammet innehåller en förteckning på förslag till beslut och bör därför behandlas i förvaltningens nämnd eller styrelse.

I den mån andra förvaltningar är berörda bör dessas synpunkter inhämtas före den politiska behandlingen av åtgärdsprogrammet. När väl beslutet är taget återstår att genomföra programmet. En del enklare åtgä rder kan genomföras direkt, andra tyngre åtgärder kan genomföras först senare och bör tas med i KELP. Åtgärdsprogrammet innehåller en förteckning över verksamhetens sårbarhet och det bör därför undvikas att den sprids i onödan. I vissa fall kan delar av programmet behöva sekretessbeläggas men detta bör undvikas så långt möjligt då sekretessen försvårar arbetet med programmet.

BLANKETT FÖR RISKANALYS **SIDA:**

FÖRVALTNING _____ **VERKSAMHET** _____

RISKOBJEKT _____ **ANTAL ANSTÄLLDA** _____

DELAR AV VERKSAMHETEN
DRIFTSANSVARIG _____ **ANALYSEN UTFÖRD AV** _____

DATUM _____

Risk Kod	Risk	Följdverkan-konsekvenser	Riskvärdering F	K

Bilaga 4.1.1

ANVISNINGAR FÖR IFYLLANDE AV BLANKETT FÖR IDENTIFIERING OCH VÄRDERING AV RISKER

1 Förvaltning
Ange vilket kontor, förvaltning eller kommunalt bolag som verksamheten sorterar under.

2 V e r k s a m h e t
Ange vilken verksamhet som riskanalysen avser.

3 Riskobjekt, Riskobjekt kod, sida
I avsnittet om riskidentifiering anges olika metoder att dela in verksamheten i riskobjekt . Till varje objekt används erforderligt antal exemplar av blanketten och varje exemplar pagineras(använd utrymmet för sida").Riskobjekten bör även kodas tex med romerska siffror för att underlätta sortering mm.

4 Antal anställda
Ange hur många som arbetar vid riskobjektet.

5 Driftansvarig
Namn på driftansvarig vid riskobjektet.

6 Analysen utförd av, datum
Namn på den (de) som utfört riskanalysen samt datum då den färdigställdes.

7 Riskkod, Risk
För varje riskobjekt förtecknas förekommande risker. I avsnittet om riskidentifiering anges flera hjäpmedel som kan användas. För att undvika onödigt dubbelarbete vid riskbehandlingen kan riskerna med fördel numreras.

8 Följdverkan - konsekvenser
Om en risk utlöses kan skadan få många olika konsekvenser. Dessa bör här förtecknas som ett underlag för riskvärderingen.
Viktiga frågor att ställa sig är tex:
- *hur drabbas annan verksamhet av skadan?*
- *hur drabbas andra riskobjekt av skadan?*
- *vilka skadeståndskrav kan ett driftsavbrott leda till?*
- *hur är ansvarsförhållandena vid en skada?*

9 R i s k v ä r d e r i n g
Vid riskvärderingen bedöms skadans frekvens och konsekvense. För att förenkla arbetet sker värderingen schablonmässigt med intervall enligt två skalor. I kolumnen "S" anges således frekvens. I kolumnen "K" anges skadans konsekvenser (se avsnitt 4.2 om riskvärdering angående intervall, skalor osv).

Bilaga 4.1.2.

RISKFÖRTECKNING

Anlagd brand
Ansvarsskador
Arbetsmiljö
Avbrott
Bedrägeri
Bombhot
Brand
Brandavbrott
Byggnadsfel (ras, sättningar, öppningar)
Dammexplosion
Epidemispridning
Erosion
Explosion
Frätning
Förskingring
Gasläckage
Goodwillförlust
Halka
Inbrott
Industrispionage
Översvämning
Inredningsfel(golv, tak,luftkonditionering etc.)
Intrång
Jordbävning
Kidnappning
Klimat (Hetta,köld storm,snö,fukt)
Kontraktsansvar
Korrosion
Krig
Kundbortfall
Leveransavbrott
Maskinhaveri
Miljöskador
Nedfallande föremål (omgivningen,luften)
Nedsmutsning
Bortfall av nyckelpersoner
Oljeutsläpp
Olycksfall
Produktansvar
Radioaktivitet
Ras
Reklamationer
Rån
Råvarubrist
Räntcförlust
Sabotage
Självantändning
Skadedjur
Skadestånd
Stöld
Transportskador
Upplopp
Vandalism
Vattenutströmning
Åskslag
Överfall
Överhettning

Bilaga 4.1.3

RISKFÖRTECKNING - FÖRSÖRJNINGSSYSTEM

Externa försörjningssystem

El
Gas
Fjärrvärme
Annan energiförsörjning
Vatten
Avlopp
Avfall
Tele och Telex

Interna försörjningssystem

Eldistribution
Gasdistribution
Värmeförsörjning
Vatten (varmt och kallt)
Kylvattenförsörjning, kylvätska
Tryckluft
Televäxel
Bränslelagring

Bilaga 4.1.4

MYNDIGHETER ORGANISATIONER MM

Arbetarskyddsstyrelsen
Eklundsvägen 16
171 84 SOLNA tfn **08-730 90 00**

Brottsförebyggande rådet
Atlasmuren 1
STOCKHOLM tfn **08-22 97 80**

Räddningsverket
Karolinen
651 80 KARLSTAD **tfn 054-10 30 00**

Överstyrelsen för civil beredskap, ÖCB
Box 7830
103 98 STOCKHOLM tfn **08-22 22 60**

Svenska Kommunförbundet
Hornsgatan 25
116 47 STOCKHOLM tfn **08-772 41 00**

Statens Brandnämnd
Box 6029
102 31 STOCKHOLM tfn **08-34 06 10**

Statens Industriverk
Liljeholmsvägen 30
117 86 STOCKHOLM tfn **08-744 90 00**

Statens Planverk
Box 12513
102 29 STOCKHOLM tfn **08-737 55 00**

Svenska Brandförsvarsföreningen
Tegeluddsvägen 100
115 87 STOCKHOLM tfn **08-783 7000**

Försäkringsbranschens
Service AB FSAB
Tegeluddsvägen 100
115 87 STOCKHOLM tfn **08-783 70 00**

Kommunernas Reassurans AB tfn **08-65 04 00**
Brahegatan 6
Box 5523 114 85 STOCKHOLM

BLANKETT FÖR RISKVÄRDESINTERVALL

BLANKETT FÖR RISKVÄRDESINTERVALL VID _____

_____ (1)

Frekvens (2)

Frekvens	F
	3
	2
	1

Konsekvens (3)

Egendom och ansvar (4)

Konsekvens	K
	3E
	2E
	1E

Avbrott (5)

Konsekvens	K
	3A
	2A
	1A

Personskador (6)

Konsekvens	K
	3P
	2P
	1P

Bilaga 4:2:1

ANVISNINGAR FÖR IFYLLANDE AV BLANKETT FÖR RISVÄRDESINTERVALL

1 Rubrik
Ange verksamhet respektive förvaltning.

2 Frekvens
Ange intervall för frekvensen med vilka skadorna uppträder (se exempel i avsnitt 4.2.2).

3 Konsekvens
Konsekvenserna för olika slags skador bör skiljas på. I blanketten behandlas egendom och ansvar - som i första hand leder till en ekonomisk belastning för verksamheten - samt avbrott, personskador för sig.

4 Egendom och ansvar
Konsekvenserna av egendoms- och ansvarsskador anges. De tre nivåerna bör relateras till förvaltningens och kommunens själv- risknivåer *(se avsnitt 4.2.3 och 4.2.1).*

5 Avbrott
Konsekvenserna av avbrott i verksamheten anges *(se 4.2.3).*

6 Personskador
Konsekvenserna av personskador anges *(se avsnitt 4.2.3).*

Bilaga 4.3.1

RISKBEHANDLING
FÖRTECKNING

FÖREBYGGANDE SKYDD	INVESTERINGAR	RUTINER-DRIFT	UTBILDNING
	Larm -drift -inbrott,passage-kontroll -brand	skärpt bevakning tillsyn och bevakning av drift	lokala instruktioner förbättrad utbildning av olika grupper
	hög reinvesteringstakt	tillsyn att rutiner följs	utbildning i hantering av
	Underhåll/serviceavtal	kontrollmätningar	hotfulla situationer
	täta kabelgenomföring	förbättrad registrering	antibärsärk-kampanjer
	brandsäkra arkiv	reglering av ansvar i avtal	varningsskyltning
	förbättrad kommunikation	hälsoundersökningar	
	förbättrad varnings-skyltning	Förbättrad renhållning	
	Gasmasker	Rutiner för handhavande av av stöldbegärligt gods	
	Skyddskläder	Dubblering av viktiga handlingar	
		Översyn av inventarie-förteckning	
		Leveranskontroll	
		Kontroll genom revision	
		Arbetsrotation	
		Rutiner vid bombhot	
		Låsrutiner	
		Översyn av reservlager	
		Små kontantkassor	
		Funktionskontroll av larm	
		Förändrade driftsrutiner	
		Kontroll av leverans-säkerhet	
		Åtgärder mot sabotage	

Bilaga 4.3.1

RISKBEHANDLING
FÖRTECKNING

SKADEBEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER	INVESTERINGAR	RUTINER-DRIFT	UTBILDNING
	Förbättrade angrepps-vägar för brandförsvar	Rutiner vid: -telefonavbrott -dataavbrott	Självskydds-utbildning
	Reservaggregat	-elavbrott -vattenavbrott	Samövning av insatsplaner
	Självstängande ventiler mot vattenskador	Beredskapslager	Info till allmänheten vid haveri
	Första-hjälp mtrl	Utrymningsvägar	
		Epidemiplaner	
		Rutiner vid totalskada av lokaler	
		Rutinbeskrivningar vid bortfall av nyckelperson	
		Funktionskontroll av reservagg	
		Insatsplaner	

FÖRVALTNING _____ VERKSAMHET _____

RISKOBJEKT/DEL AV FÖRVALTNING _____

KARTLAGT AV _____ DATUM _____

Risk Kod	Risk	Nuvarande riskbehandling	Årlig kostn	Föreslagen riskbehandling	Bedömd kostnad

Bilaga 4.3.2

ANVISNINGAR FÖR IFYLLANDE AV BLANKETT FÖR RISKBEHANDLING

1 Förvaltning
Ange vilket kontor, förvaltning eller kommunalt bolag som verksamheten sorterar under.

2 Verksamhet
Ange vilken verksamhet som riskbehandlingen avser.

3 Riskobjekt, riskobjektkod, sida
Vid riskanalysen avgränsades riskobjekt för att underlätta arbetet. Dessa kodades också på "blanketten för riskanalys" (bilaga 4.3.1). Riskbehandlingen bygger på samma indelning och blanketterna för riskanalys och r iskbehandling kan med fördel sorteras ihop.

4 Kartlagt av:.....datum.....
Namn på den (de) som utfört riskbehandlingen samt datum då den färdigställdes.

5 Riskkod, risk
På blanketten för riskanalys döps samtliga risker vid varje objekt med en kod. Denna anges även på denna blankett, gärna tillsammans med risken, så att blanketterna kan samordnas.

6 Nuvarande riskbehandling
Den nuvarande riskbehandlingen för att förebygga eller begränsabegränsa skador anges för respektive risk.

7 Årlig kostnad
Kostnaden för den nuvarande riskbehandlingen anges.

8 Föreslagen riskbehandling
Föreslagna åtgärder anges här. Som hjälpmedel kan bland annat förteckningen bilaga 4.3.1 användas.

9 Bedömd kostnad
Kostnaden för att genomföra åtgärderna anges i tex tusentals kronor.

Försäkringsslag	Bolag	Max ers./ skada	Max ers./ år	Självrisk, kommentarer	Skador	Ersättning

Bilaga 4.4.1

NUVARANDE FÖRSÄKRINGSSKYDD

Anvisningar för ifyllandet

Med ***försäkringsslag*** menas vilken slags försäkring eller del av ett kommunförsä kringspaket som avses. De vanligast förekommande är:

* egendom
* ansvar
* person
* fordon
* maskin

I spalten för **bolag** anges det försäkringsbolag där försäkringen är tecknad.

Max ersättning/skada anges i antal basbelopp.

Max ersättning/år anges i antal basbelopp.

Självrisk anges i del av, eller antal basbelopp.

Övrigt-spalten används för att påpeka särskilda villkor mm förbundna med försäkringen.

Skador

Här anges hur mycket skadorna har kostat under den senaste perioden. Perioden bör helst vara 10 år men om uppgifter saknas kan kortare perioder användas. Perioden anges på blanketten. OBS samma period bör användas för samtliga försäkringstyper.

Ersättning

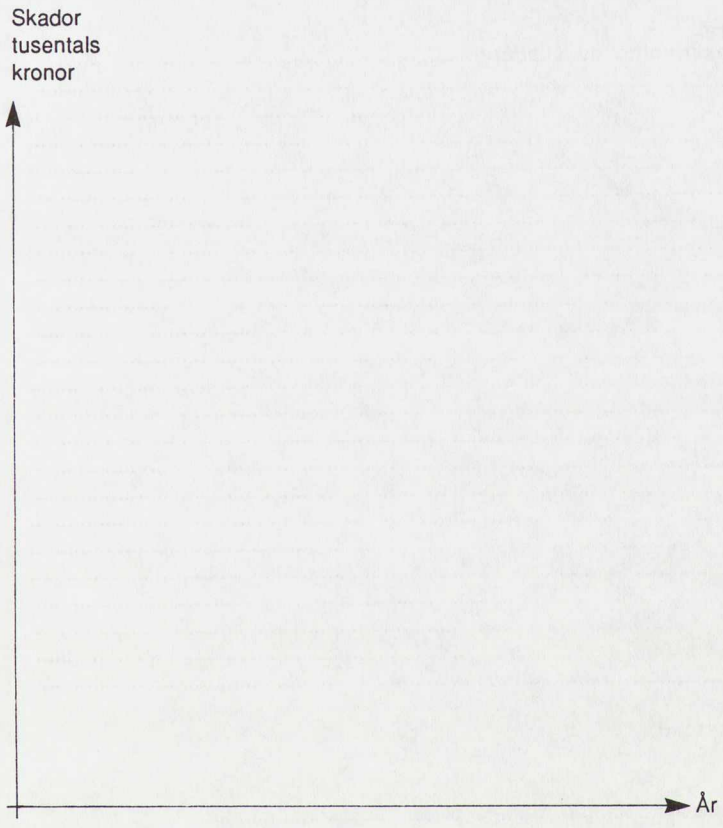
Här anges hur mycket pengar som kommunen erhållit från försäkringsbolaget under den senaste perioden. Perioden måste vara samma som används för skadorna.

Bilaga 4.4.2

SKADEUTVECKLING

Skadeutvecklingen är också mycket viktig att känna till vid riskfinansieringen. Vilka skador ökar i värde? Vilken effekt får riskbehandlingen? Vilka skador har störst värde och av den anledningen bör prioriteras vid riskbehandlingen?

Nedanstående diagram kan fyllas i för att illustrera skadeutvecklingen.



oooooooo	Ansvar
- - - - - -	Brand
-x-x-x-	Inbrott
- - - -	Vatten
_____	Totalt

Bilaga 4.4.3

DE STÖRSTA SKADORNA

De allra största tänkbara skadorna är dimensionerade för riskfinansieringens utformning. Det är därför viktigt att dessa kartläggs vid respektive förvaltning så att kommunens risksamordnare har uppgifterna tillgängliga vid utformning av riskfinansieringen.

De kan förtecknas enligt följande:

Beskrivning av skadan:.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Kostnad:

egendom: ..... person: .....

ansvar: .....

avbrott-
fördyring ..... övrigt : .....

ÅTGÄRDER SOM BÖR GENOMFÖRAS AV

Risk-obj Kod	Risk-kod	Riskobjekt/ Risk	Konsekvenser	Riskvärdering R	Riskvärdering K	Nuvarande riskbehandling	Föreslagna åtgärder	Kostn	Pri

Bilaga 4.5.1

ANVISNINGAR FÖR IFYLLANDE AV BLANKETT FÖR ÅTGÄRDSFÖRTECKNING

1 **Förvaltning:**..... Ange vilket kontor, förvaltning eller kommunalt bolag verksamheten sorterar under.

2 **Verksamhet:**.....
Ange vilken verksamhet som åtgärdsprogrammet avser.

3 **Åtgärder som bör genomföras av:**
..... Åtgärderna delas upp beroende vem som är ansvarig för genomförandet. Ange därför vilken person inom förvaltningen, vilken förvaltning, utomstående eller dylikt som ska ansvara för genomförandet av åtgärderna som förtecknas på blanketten. I de fall åtgärderna innebär fortsatt utredning eller åtgärder som ska tas upp i riskövesikten förtecknas detta. Nya sidor används för varje ansvarig.

Riskobjektkod,
Riskkod,
Riskobjekt/risk
Konsekvenser,
Riskvärdering,
Nuvarande riskbehandling,
Föreslagna åtgärder,
Årlig kostnad,

Dessa uppgifter förs över från blanketterna för riskanalys och riskbehandling (4 .1.4 respektive 4.3.2).

Prioritering Här anges vilken prioritet åtgärderna bör få.

KUNGL. BIBL.
1992-06-02
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt störda situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]

Socialdepartementet

Psykiskt störda situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [35]