

kultur og næring Bergen Kommune - Byrådsavdeling for finans, kultur og næring
Postboks 7700
Rådhusgt. 10
5020 BERGEN

Deres ref
200500447-41 GOMI

Vår ref
05/3739-2 BED

Dato
10.02.2006

Dispensasjon til selvforsikring, og regnskapsføring av selvforsikringsordning

Vi viser til søknad av 9. november 2005 om dispensasjon fra forsikringsplikt etter yrkesskadeforsikringsloven § 3 annet ledd.

I henhold til Kgl. res. av 13. oktober 1989 nr. 1040 er myndigheten til å gi dispensasjon lagt til Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet gir med dette samtykke til at Bergen kommune unnlater å tegne yrkesskadeforsikring for skadeerstatninger på inntil 1 mill kr per hendelse, i henhold til selvforsikringsordningen slik den er skissert i kommunens brev av 15. juni 2005 og i avtalen av 13. oktober 2005 mellom kommunen og forsikringsselskapet som skal administrere selvforsikringsordningen.

Arbeidstakere i Bergen kommune vil dermed kunne kreve erstatning etter yrkesskadeloven direkte av kommunen for inntil 1 mill kr per hendelse. For erstatninger utover dette legges det til grunn at kommunen har kjøpt forsikringsdekning i tråd med forsikringsplikten. Kommunen vil således bare være delvis selvassurandør.

Dispensasjonen gis med ubegrenset varighet så lenge selvforsikringsordningen ikke utvides utover 1 mill kr per hendelse.

Bakgrunnen for vårt samtykke i at kommunen kan stå som delvis selvassurandør er som følger.

Reglene

I henhold til hovedregelen i yrkesskedeforsikringsloven § 3 er det forsikringsplikt for dekning av yrkesskade for kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsens annet ledd gir imidlertid åpning for unntak fra forsikringsplikten. I merknadene til bestemmelsen er det angitt at det bare bør gjøres unntak hvor de mulige erstatningskrav er sikret på annen måte, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988-1989) om yrkesskedeforsikringsloven s. 86. Som eksempel på slik sikring nevner merknadene fondsmidler som kan være tilgjengelige for rask utbetaling.

Av betydning for saken er også at Justisdepartementet i lovforarbeidene viser til at uten forsikring, vil erstatningsomkostningene for kommunen kunne variere fra år til år, og også innebære en risiko for store utbetalinger med ødeleggende virkning for kommuneøkonomien, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988-1989) s. 67.

Kommunal- og regionaldepartementet legger i tråd med dette til grunn at to hensyn må være ivarettatt for at en kommune skal kunne gis unntak fra forsikringsplikten. Altså først i hvilken grad mulige erstatningskrav kan anses sikret, og deretter i hvilken grad selvforsikringen innebærer en økonomisk risiko for ødeleggende virkning på kommunens økonomi.

Vår vurdering

I merknadene til yrkesskedeforsikringsloven § 3 er som nevnt fondsmidler trukket frem som et eksempel på en form for sikkerhet. Avsetninger til fond i kommunens regnskap kan etter gjeldende kommunelov ikke bindes av kommunestyret selv til et selvforsikringsformål. Vi legger her til grunn at kommunens inntekter kun kan forbeholdes særskilte formål og avsettes til bundne fond når *tilskuddsgiver* har gitt uttrykk for dette, eller når særskilte inntekter er lovregulerte. Øvrige fond i kommuneregnskapet vil derfor være frie midler som rettslig sett vil stå til disposisjon også til andre formål enn selvforsikring. Ved eventuelle regnskapsmessige underskudd i kommunen vil slike frie fond i siste instans måtte gå til inndeckning av underskuddet. Dette innebærer etter vår vurdering at fondsmidler på kommunens hånd (en andel av kommunens egenkapital) som i utgangspunktet er knyttet til en selvforsikringsordning ikke kan regnes som tilstrekkelig sikkerhet for eventuelle erstatningskrav.

Yrkesskadeloven gir arbeidstakere rettslig krav på erstatning som følge av skade og sykdom påført i arbeid. Dette innebærer at det hviler en betalingsforpliktelse direkte på kommunen for oppståtte erstatningskrav i den grad det er gitt unntak fra forsikringsplikten. Et sentralt moment i vurderingen vil derfor være i hvilken grad kommunen kan betraktes å ha en sikker evne til å kunne forestå slike mulige *utbetalinger* for erstatninger som ikke er forsikret. Slik sett vil kommunens

likviditetsmessige evne etter vår vurdering ha større betydning for vurderingen av om erstatningskravene kan anses sikret, enn størrelsen på kommunens fond.

I kommunens brev av 15. juni 2005 framkommer det at erstatningskrav som dekkes av selvforsikringsordningen i 2005 er på om lag 11,5 mill kr. Sett i forhold til kommunens samlede driftsinntekter, utgjør dette noe i overkant av 0,1 %. De årlige krav vil variere, og vi antar at det må påregnes i enkelte år at erstatningskrav som må utbetales også kan bli noe høyere enn dette.

Det er vår vurdering at kommunens økonomi er av en slik størrelse at kommunen med stor grad av sikkerhet kan fremskaffe tilstrekkelig likviditet for å dekke erstatningsutbetalinger av en størrelsesorden som nevnt. Av denne grunn finner vi at eventuelle erstatningskrav for yrkesskader på inntil 1 mill kr per skade må kunne anses som sikret, og det første vilkår for dispensasjon er dermed oppfylt.

Vurderinger av den økonomiske risikoen ved selvassurans opp mot kommunens økonomi, vil generelt sett kunne bety at departementet i konkrete dispensasjonssaker vurderer kommunens økonomiske stilling som så svak at en dispensasjon ikke bør gis.

I denne saken med Bergen kommune synes imidlertid den økonomiske størrelsen på erstatninger fra selvforsikringsordningen med liten sannsynlighet å kunne bli så stor, at kommunens erstatningsforpliktelser et enkelt år kan gi varig negativ virkning på kommunens evne til å yte tjenester. En varig negativ virkning av erstatningskrav ville måtte følge av en betydelig økning i antall hendelser per år som skal dekkes av selvforsikringen. Det er her av betydning at selvforsikringsordningen kun gjelder for inntil 1 mill kr per skade, og at erstatninger utover dette er forsikret av kommunen på vanlig måte. Av denne grunn finner vi at selvforsikringsordningen ikke innebærer en risiko for ødeleggende virkning for kommunens økonomi, og det annet vilkår for dispensasjon er dermed også oppfylt.

Regnskapsmessig håndtering av selvforsikringsordningen

Vi viser her til kommunens brev av 15. juni 2005 med spørsmål om regnskapsføring av selvforsikringsordningen, og til avtalen av 13. oktober 2005 mellom kommunen og forsikringsselskapet.

Selvforsikringsordningen

Kommunens selvforsikringsordning er lagt opp slik: Etter avtale, skal et forsikringsselskap stå for den administrative utbetalingen av erstatninger som kommunen skal dekke ved selvforsikringen. Avtalen innebærer en "selvforsikringspremie" for kommunen, som er inklusive administrasjonskostnader til

selskapet. For 2005 er innbetalt selvforsikringspremie fra kommunen på 11,5 mill kr. Selvforsikringspremien skal innbetales fra kommunen til selskapet på forhånd, og overføres til et "skadefond" i forsikringsselskapet. Før overføring til fond trekkes 50 % av administrasjonskostnadene fra selvforsikringspremien. Denne overføringen skal dekke de forventede skader for året som kommunen er selvassurandør for (samt resterende 50 % av administrasjonskostnadene), og som forsikringsselskapet skal stå for utbetalingen av, etter hvert som skadesakene oppstår. Fra skadefondet skal det overføres et beløp til "skadekontoen". Ved overføring til konto trekkes de resterende 50 % av administrasjonskostnadene. Erstatningsutbetalinger til skadelidte foretas fra skadekontoen. Overføring fra fond til konto er knyttet til behov for midler til utbetalinger i henhold til erstatningskrav. Ordningen omfatter således tre former "betalinger": først fra kommune til skadefond, deretter fra skadefond til skadekonto, og sist fra skadekonto til skadelidte.

Dersom det på fond og konto ikke tilgjengelige midler til å dekke erstatningsansvaret må kommunen etter avtalen dekke inn underdekningen. Ved terminering av avtalen skal eventuell overdekning på fond og konto tilfalle kommunen. Ut fra en enkel betraktning er det dette ansvaret for forpliktelsene og denne retten til overskytende midler, som skiller selvforsikringsordningen fra en ordinær forsikring, der selskapet overtar risikoen.

Reglene

Kommuneloven § 48 nr. 2 første setning angir at *årsregnskapet skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året, og anvendelsen av midlene*. Dette innebærer i følge spesialmotivene at årsregnskapet skal vise all tilgang og bruk av midler i løpet av året, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 312.

Videre angir bestemmelsens andre setning at *alle kjente utgifter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, uavhengig av om de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes* (anordningsprinsippet). Dette innebærer ifølge spesialmotivene at en utgift som hovedregel skal registreres i årsregnskapet når den oppstår, selv om utbetalingen skjer på et senere tidspunkt. At utgifter er kjente innebærer normalt at tjenestene må være utført innen utgangen av året, jf. Ot.prp. nr. 43 (1999-2000) s. 312.

For å avklare grunnlaget for kommunens regnskapsføring vil det være sentralt å avgjøre hva som innebærer at kommunen *anvender (bruker)* midler i tilknytning til selvforsikringsordningen, det vil si hva som er å betrakte som kommunens *utgifter*. Deretter blir det avgjørende når utgiften må regnes som *kjent*.

Begrepet *utgift* er definert som godtgjørelse for varer eller tjenester samt pengeoverføringer fra kommunen uten motytelse, jf. forskrift om årsbudsjett § 2.

Vår vurdering

Selvforsikringspremien inkluderer som nevnt administrasjonskostnader til selskapet. Denne delen av premien er for kommunens del naturlig å betrakte som kjøp av tjenester fra selskapet, og således som en utgift. Disse utgiftene til administrasjon skal kommunen ihht anordningsprinsippet utgiftsføre når utgiften er kjent. Av dette følger det av spesialmotivene at administrasjonsutgiftene utgiftsføres når tjenestene er utført.

Når det gjelder den resterende del av selvforsikringspremien etter at utgiftene til administrasjon er trukket fra (netto selvforsikringspremie), så er denne forbeholdt erstatningsutbetalinger.

Det er selskapet som forvalter midlene fra innbetalingen av nettopremien, men den økonomiske risiko og kontroll over midlene synes i hovedsak likevel ikke å være overført fra kommunen. Dette baserer vi på det faktum som fremkommer av avtalen, at ansvaret for underdekning på fond og konto som følge av for lav nettopremie ifht erstatningsansvar, og tilsvarende rett på overdekning, ligger til kommunen. Videre legger vi her til grunn at det fremkommer eksplisitt av avtalen at avkastningen på skadefondet skal tilfalle Bergen kommune. Slik sett er midlenes gevinstpotensial ikke overført til selskapet. Når det gjelder renter på skadekonto fremkommer det ikke av avtalen om disse tilfaller kommunen, konto eller selskapet. Videre legger vi også til grunn at midlene på fond og konto skal dekke *kommunens* forpliktelser for skadelidte. Vi betrakter derfor selskapets disposisjonsrett over midlene som rent administrativ, i den forstand at selskapet utelukkende skal forvalte og utbetale midlene med sikte på å dekke erstatningskrav som hviler på kommunen. Beslutningsmyndighet og råderett over midlene synes således ikke å være overført til selskapet.

Ut fra dette legger vi samlet til grunn at overføring av netto selvforsikringspremie til skadefondet og deretter til skadekonto ikke er å anse som regnskapsmessige transaksjoner for kommunens del, og således ikke er å regne som bruk av midler eller utgifter for kommunen.

For ordens skyld nevner vi her at Bergen kommune foreslår at betalingen av selvforsikringspremien føres mot kortsiktig fordring. Det kan her trekkes en parallell til regnskapsmessig håndtering av ordinær finansforvaltning i kommunen, og vi kan da ikke uten videre se begrunnelsen for å benytte nettopp denne klassifiseringen under omløpsmidlene. Vi har ikke vurdert klassifiseringen nærmere.

Uavhengig av den tredelte kontantstrømmen, er altså det sentrale i ordningen at kommunens nettopremie skal dekke erstatninger til skadelidte. Kommunens utgifter i selvforsikringsordningen, i tillegg til administrasjonskostnadene, må således være knyttet til de erstatningsutbetalingene (pengeoverføringene uten motytelse) som skal

skje til skadelidte. Spørsmålet blir dermed når erstatningskravene som medfører utbetaling til skadelidte må regnes som *kjent*.

Ved utgangen av hvert år vil kommunen som regel måtte konstatere at de endelige erstatningsutgiftene knyttet til yrkesskader som har er påført i året vil være usikre. Dette kan illustreres ved å dele opp kostnadene for yrkesskadeserstatninger for skader som er *påført* ett bestemt år slik:

- I. Brutto utbetalte erstatninger til skadelidte
- II. Kjente skader der erstatningsbeløp og tidspunkt for utbetaling er usikkert (RBNS¹)
- III. Ukjente, men statistisk påregnelige skader (IBNR²)

For den første kategorien vil både skadelidte, tidspunkt for utbetaling og erstatningsbeløp være kjent. For den andre kategorien vil skadelidte være kjent, men utbetalingstidspunkt og beløp er ukjent. For den tredje kategorien vil også skadelidte være ukjent.

For kategori to og tre taler vi om former for usikre forpliktelser som hviler på kommunen. Foreningen for god kommunal regnskapsskikk har som kommunen viser til gitt et høringsutkast til standard for regnskapsføring av slike forpliktelser (KRS nr. 7 (HU)). I vårt høringssvar til foreningen har vi uttrykt at standardens anbefalinger bør drøftes nærmere i forhold til anordningsprinsippet. Vi vil derfor i vurderingen av denne saken ikke legge stor vekt på høringsutkastet slik det i dag foreligger.

I stedet for å ta utgangspunkt i de tre nevnte kategoriene for kostnader for yrkesskader som er *påført* i året, som vil medføre sannsynlighetsvurderinger knyttet til kategori III, finner vi det rimelig å ta utgangspunkt i ordlyden til kommuneloven § 48 nr. 2, hvor det sentrale begrepet altså er *kjent*. Ut fra dette finner vi det naturlig å vurdere årets erstatningsutgifter ut fra *konstaterte* yrkesskader. På samme tidspunkt som en yrkesskade er konstatert, vil det oppstå en erstatningsforpliktelse for kommunen. Konstateringstidspunktet er definert i yrkesskadeloven § 5, og vil således være et definert grunnlag for kommunen til å regnskapsføre erstatningsutgifter i året i tråd med at forpliktelsene oppstår. Vår vurdering er altså at kommunens utgifter til erstatninger innenfor selvforsikringsordningen må regnes som kjent og således utgiftsføres når skaden er konstatert.

Måleproblemet som oppstår når erstatningsbeløp og utbetalingstidspunkt er uavklart håndteres i tråd med regnskapsforskriften § 7 om anslått beløp.

¹ Reported but not settled

² Incurred but not reported

Oppsummering

Vår vurdering er at administrasjonsutgiftene utgiftsføres i tråd med at selskapet utfører tjenestene, mens erstatningsutgiftene utgiftsføres i tråd med at skadene konstateres.

Med hilsen

Thor Bernstrøm e.f
avdelingsdirektør

Bent Devik
rådgiver

Kopi til:
Arbeids- og sosialdepartementet
Fylkesmannen i Hordaland
Justis- og politidepartementet