

VIÐLAGATRYGGING ÍSLANDS

Inngangur

Viðlagatrygging Ísland heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneyti og hefur skv. lögum það hlutverk að váttryggja gegn tjóni af völdum náttúruhamfara. Rísi ágreiningur um greiðsluskyldu eða fjárhæð váttryggingarþóta skal fimm manna stjórn stofnunarinnar úrskurða þar um svo fljótt sem auðið er. Tjónþoli getur skotið úrskurði stjórnar til fjögurra manna úrskurðarnefndar. Starfsmenn stofnunarinnar eru samtals sex: framkvæmdastjóri, lögfræðingur, byggingaverkfræðingur, gæðafulltrúi og tveir þjónustufulltrúar.

Forsætisnefnd óskaði með bréfi dags. 5. júní 2013 eftir því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á Viðlagatryggingu Íslands. Í bréfinu er vísað til erindis Sigurðar Inga Jóhannssonar alþingismanns til nefndarinnar þar sem hann fer fram á að stofnuninni verði falið að gera slíka úttekt þar sem „margir tjónþolar hafa þurft að bíða í langan tíma eftir úrskurði og eru ósáttir við niðurstöðu úrskurðarnefndar.“ Fram kemur í bréfi forsætisnefndar að hún hafi fallist á beiðni þingmannsins hinn 18. apríl sl.

Með bréfi Ríkisendurskoðunar dags. 10. júlí sl. til forseta Alþingis er vísað til erindis Sigurðar Inga og fjallað almennt um þann lagaramma sem Viðlagatrygging Íslands býr við. Síðan segir orðrétt: „Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið er ljóst að löggjafinn hefur skipað þessum málum með ákveðnum hætti og lagt áherslu á að tímanlega sé skorið úr ágreiningi og að unnt sé að bera ágreining undir æðra setta stjórnáslunefnd. Ríkisendurskoðun telur sig ekki bæra til að hafa afskipti af úrlausn eða afgreiðslu einstakra bótamála né að hreyfa við mati lögbundinnar stjórnáslunefndar eða stjórnvalds. Séu einstakir tjónþolar „ósáttir við niðurstöðu úrskurðarnefndar“ stendur þeim það úrræði til boða að leita til dómstóla. Ríkisendurskoðun telur sig hins vegar hafa fulla heimild til að kanna meðferð og feril þessara mála almennt. Stofnunin mun því óska eftir því við Viðlagatryggingu Íslands að gerð verði almenn grein fyrir afgreiðslutíma allra mála sem upp komu í tilefni af Suðurlandsskjálftanum 2008. Afgreiðsla hvaða mála hafi dregist og hvers vegna. Þá verður reynt að leggja mat á hvort þær reglur sem löggjafinn hefur komið á í þessum málum séu fullnægjandi“.

Í samræmi við þetta takmarkast umfjöllun Ríkisendurskoðunar við afgreiðslu tjónamála, þar sem sótt er um bætur á grundvelli laga nr. 55/1992, um Viðlagatrygg-

ingu Íslands, en ekki er gerð heildstæð úttekt á stofnuninni.

Framkvæmd úttektar

Í byrjun september 2013 hóf Ríkisendurskoðun úttekt á afgreiðslu tjónamála sem berast Viðlagatryggingu Íslands (hér eftir nefnd Viðlagatrygging) í kjölfar náttúruhamfara á grundvelli laga um stofnunina. Á fundi með forsvarsmönnum stofnunarinnar þann 3. september sl. var m.a. óskað eftir upplýsingum um öll tjónamál sem ólokið var vegna Suðurlandsskjálftans árið 2008 til að leggja mat á hvort ástæða væri til breytinga á núverandi verklagi í því skyni að hraða úrvinnslu tjónamála. Einkum var litið til þess hvernig stofnunin sinnti því megin hlutverki sínu að greiða tjónþolum bætur í kjölfar náttúruhamfara, en hún váttryggir gegn beinu tjóni sem rekja má til jarðskjálfta, eldgosa, snjóflóða, skriðufalla og vatnsflóða. Reynt var að greina hvort einhverjir flöskuhálsar væru í málsmeðferðinni s.s., misbrestir í ferlum eða regluverki sem leiddu til þess að mál drægjust á langinn. Einnig var skoðað hvort stjórn stofnunarinnar sinnti því hlutverki sínu að úrskurða tímanlega í ágreiningsmálum og hvort úrskurðarnefnd samkvæmt 19. gr. um Viðlagatryggingu Íslands, gerði slíkt hið sama.

Úttektin leiddi í ljós að stofnunin og stjórn hennar hafa á sl. þremur árum unnið markvisst að því að bæta málsmeðferð í tjónamálum og breyta verklagi við afgreiðslu erinda. Áður vildi brenna við að mál tefðust m.a. vegna þess að matsmenn tjóna, sem voru þeir einu sem voru í beinum samskiptum við tjónþola eftir tilkynningu tjóns, afhentu tjónþolum matsgerðir til kynningar og umsagnar án þess að ganga nægilega eftir því að afstaða þeirra lægi fyrir innan tiltekins tíma. Það var ekki fyrr en tjónþoli samþykkti matsgerð eða upp kom ágreiningur að Viðlagatrygging kom að málinu. Annaðhvort til að greiða tjónabæturnar eða leita frekari leiða til sátta. Yfirleitt leið þó talsverður tími þar til tjónamál rötudu á borð stofnunarinnar ef uppi var ágreiningur, því matsmenn lögðu mikla áherslu á að sætta mál sem gat leitt til þess að þau drógust úr hófi. Þá var þess ekki gætt nægilega að leiðbeina tjónþola með formlegum hætti um að hann gæti óskað eftir úrskurði stjórnar Viðlagatryggingar og eftir atvikum úrskurðarnefndar sætti hann sig ekki við niðurstöðu stjórnarinnar. Af þessum sökum höfðu mörg mál, sem rekja mátti til Suðurlandsskjálftans árið 2008, ekki fengið formlega afgreiðslu með ákvörðun Viðlagatryggingar á haustmánuðum árið 2010, þegar staða þessara mála var greind.

Sú meginbreyting var gerð á málsmeðferðinni á árunum 2011 og 2012, að matsmenn skila nú matsskýrslum sínum til Viðlagatryggingar sem kynnir þær tjónþolum með fresti til ábendinga og/eða athugasemda. Andmælum þarf að koma á framfæri skriflega. Eftir móttöku þeirra er aflað frekari gagna eða sérfræðialíta ef þurfa þykir, annars er ákvörðun tekin í málinu. Hún er tilkynnt skriflega með rökstuddri niðurstöðu jafnframt því sem gerð er grein fyrir kæruheimild til stjórnar, uni tjónþoli ekki niðurstöðunni.

Úrskurðum stjórnar Viðlagatryggingar hefur fjölgað talsvert síðustu tvö ár. Ástæðan er að stærstum hluta sú að þau mál sem dregist höfðu, voru felld inn í nýja verklagið þar sem upplýst var m.a. skriflega um kæruheimildina til stjórnarinnar. Frá árinu 2011 hefur verið unnið að innleiðingu heildstæðs gæðakerfis samkvæmt ISO:9001 staðlinum fyrir starfsemi Viðlagatryggingar og hefur það fengið vottun BSI á Íslandi sem er umboðsaðili breska staðlaráðsins (British standard Institution). Í þarfagreiningu sem allir starfsmenn Viðlagatryggingar tóku þátt í, var niðurstaðan sú að markmið stofnunarinnar ætti að vera að breyta tjónaferlinu og verklagsreglum til að stuðla að meiri skilvirkni í afgreiðslu mála og tryggja betur að ákvæðum stjórnarsýslulaga um efnistöð og málsmeðferð væri fylgt.

Það er mat Ríkisendurskoðunar eftir að hafa yfirfarið ýmis mál sem stofnunin hefur haft til meðferðar vegna Suðurlandsskjálftans árið 2008, að hún hafi náð að uppfylla þau markmið sem hún setti sér með breytingunum. Rétt er að hafa í huga að það var einungis lítið hluti mála sem tafðist í vinnslu miðað við þann fjölda sem leysa hefur þurft úr vegna skjálftans og að þær tafir voru ýmist vegna athafnaleysis tjónþola, eða ónógrar eftirfylgni með málum af hálfu stofnunarinnar.

Strax í kjölfar Suðurlandsskjálftans árið 2008 bárust um 3.900 tjónatilkynningar vegna tjóns á mannvirkjum, en 950 viðbótartilkynningar bárust síðar. Alls voru því skráðar 4.850 tilkynningar vegna tjóns á mannvirkjum. Þá voru skráð vegna sama skjálfta um 3.000 tjón á lausafjármunum. Stærstur hluti tilkynntra tjóna var afgreiddur innan árs frá jarðskjálftanum eða um 84%. Í maí 2010 voru rúmlega 97% tilkynntra tjóna afgreidd. Einungis 34 málum af þessum fjölda hefur verið vísað til úrskurðar stjórnar. Hún hefur úrskurðað í 28 málum auk þess sem sex mál voru í vinnslu hjá henni í lok september 2013.

Staða afgreiddra mála í september 2013

Í byrjun september 2013 voru 13 mál sem rekja má til Suðurlandsskjálftans árið 2008 enn í vinnslu eða meðferð hjá stofnuninni sjálfri, elsta málið er frá 4. janúar 2012. Það er mat forsvarsmanna Viðlagatryggingar að öll önnur mál en það elsta séu í eðlilegum

farvegi miðað við málavexti og málalíbúnað. Elsta málinu ætti að vera lokið en það er flókið og hefur tafist bæði af tæknilegum ástæðum og vegna árangurslausra tilrauna til að ná sáttum. Ríkisendurskoðun er sammála þessu mati. Þrjú önnur mál eru frá árinu 2012, þar sem eðlilegar skýringar eru á töfum en vænta má þess að ákvörðun í þeim liggi fyrir fljótlega. Hin tjónin níu, sem eru í vinnslu voru öll tilkynnt á árinu 2013 og eru í eðlilegum farvegi.

Sú breyting hefur orðið á málsmeðferð hjá Viðlagatryggingu að hún er orðin formbundnari og er nú fylgt skýrari verkferlum við vinnslu mála.

Úrskurðarnefnd

Langa bið eftir úrskurðum áður, má að hluta til skýra með því að það vildi dragast að ljúka málum með formlegri ákvörðun hjá stofnuninni en slík ákvörðun þurfti að liggja fyrir til að tjónþoli gæti vísað því til stjórnarinnar til úrskurðar. Þeim úrskurði er síðan unnt að skjóta til úrskurðarnefndar samkvæmt 19. gr. laga um Viðlagatryggingu Íslands, eins og áður hefur komið fram.

Úrskurðarnefndin hefur frá gildistöku laga um Viðlagatryggingu Íslands, fengið fá mál til úrlausnar eða innan við 10 alls fram til ársins 2012, sem svarar að meðaltali til eins máls á tveggja ára fresti. Frá janúar 2012 hafa nefndinni hins vegar borist 16 mál, þ.e. átta mál á árinu 2012 og átta mál það sem af er þessu ári. Úrskurðað hefur verið í fimm af þessum málum. Að sögn formanns nefndarinnar verða kveðnir upp þrjú úrskurðir til viðbótar nú í október og væntanlega þrjú í byrjun næsta árs. Loks hefur fimm málum verið frestað vegna dómkvaðningar matsmanna en það ferli tekur ávallt nokkurn tíma. Hafa verður í huga að þó að um hlutfallslega mikla fjölgun sé að ræða er þetta einungis lítið brot af öllum þeim tjónum sem tilkynnt var um í kjölfar Suðurlandsskjálftans árið 2008.

Að sögn formanns og ritara úrskurðarnefndar hefur borið meira á því, eftir að málunum tók að fjölga hjá nefndinni, að hún fái til úrlausnar mál sem varða minni hagsmuni en áður. Í sumum þeirra ber oft það lítið á milli að vafasamt er að kærufarlið svari kostnaði.

Í stórum hluta þeirra mála sem koma fyrir nefndina er ágreiningur um fjárhæð tjóns. Þau mál eru yfirleitt þannig vaxin að fyrir liggur matsgerð sem Viðlagatrygging hefur látið vinna. Tjónþoli er ósáttur við það mat og leggur fram nýja matsgerð eða annan rökstuðning fyrir hækkun tjónabóta. Frá því að nýtt verklag var innleitt hefur Viðlagatrygging óskað eftir því við matsmenn að þeir taki athugasemdir tjónþola, eða fulltrúa þeirra, til skoðunar og rökstyðji niðurstöður sínar frekar ef ástæða er til. Dæmi eru um að Viðlagatrygging hafi fengið álit þriðja aðila í þeim tilvikum sem tjónþoli, eða fulltrúi hans hefur lagt fram athugasemdir við störf eða hæfi matsmanna sem komið hafa að tjónamati á vegum stofnunarinnar. Í

nokkrum tilvikum hafa slíkar athugasemdir verið teknar til greina. Í nokkrum af nýjustu málunum hjá úrskurðarnefndinni hefur stjórn Viðlagatryggingar óskað eftir dómkvaðningu matsmanna eftir að úrskurðir stjórnarinnar voru kærðir til nefndarinnar. Þá hefur Viðlagatrygging tekið upp nýjar verklagsreglur um val á matsmönnum sem miða m.a. að því að miðla reynslu og þekkingu til reynsluminni matsmanna og fjölga þannig hæfum matsmönnum sem unnt er að leita til.

Í lögum er einungis kveðið á um hvernig úrskurðarnefndin skuli skipuð (þ.e. að ráðherra skipi fjóra nefndarmenn, þrjá þeirra eftir tilnefningu en einn án tilnefningar) og að henni sé heimilt að leita aðstoðar sérfræðinga ef ástæða þykir til. Fyrirverandi formaður nefndarinnar, Friðgeir Björnsson, vekur athygli á þessu í ritgerð sinni, *Úrskurðarnefndir í stjórnáslunni* (forsætisráðuneytið 2005). Hann telur óvenjulegt að nefndin sé skipuð fjórum mönnum og að skipunin sé ótímabundin. Sérstaklega aðspurðir kváðust formaður og ritari nefndarinnar ekki telja sérstaka þörf á að setja fyllri reglur um starfsemi og málsmeðferð fyrir nefndinni. Fátæklegar reglur á þessu sviði hafi ekki valdið vandræðum enda sé nefndin í málsmeðferð sinni bundin af reglum stjórnáslulaga og ólögfestum reglum stjórnásluréttar og hagi sér í samræmi við það.

Ekki var gert ráð fyrir úrskurðarnefndinni í frumvarpi því sem síðar varð að lögum nr. 55/1992, þegar það var lagt fram á Alþingi, meirihluti heilbrigðis- og trygginga-nefndar lagði hins vegar til að henni yrði komið á. Kveða átti nánar á um störf nefndarinnar í reglugerð en það hefur ekki verið gert.

Það sem er sérstakt við þá skipan mála sem kveðið er á um í 19. gr. laganna er að hún gerir ráð fyrir þremur stjórnáslustigum; Viðlagatryggingu, stjórn stofnunarinnar og úrskurðarnefndinni. Auk þess að vera tímafrekt leiðir þetta fyrirkomulag til þess, að sögn formanns og ritara nefndarinnar, að skilin milli fyrsta og annars stjórnáslustigsins eru stundum ekki nægilega skýr og að á það hefði reynt í úrskurðaframkvæmd. Bentu þeir á að nærtækara væri að stofnunin ein tæki ákvörðun eða kvæði upp úrskurð sem síðan væri kæránlegur til úrskurðarnefndarinnar. Í starfsreglum stofnunarinnar væri síðan kveðið á um hvaða eða hvers konar ákvarðanir (úrskurðir) þyrftu að fara fyrir stjórnina og hvað framkvæmdastjórinn mætti afgreiða sjálfur án atbeina hennar.

Staða afgreiddra mála í september 2012

Til samanburðar við núverandi stöðu mála (september 2013) hjá Viðlagatryggingu má bera saman verkefnastöðu stofnunarinnar í september 2012. Viðlagatrygging flokkaði 49 mál sem var ólokið þann 13. september 2012 eftir því á hvaða vinnslustigi þau voru. Greiningin leiddi eftirfarandi í ljós:

- Fimm mál voru flokkuð sem tjónaskoðunarmál en það eru tjón sem bíða þess að vera skoðuð eða eru í skoðun hjá matsmönnum.
- Í 13 málum var unnið að matsgerð.
- 22 mál voru í svonefndu kynningarferli en þá er Viðlagatrygging að kynna tjónþola matsgerðina sem hann getur gert athugasemdir við. Einu þessara mála er enn ólokið en ákveðið var að veita frest til að rjúfa þak til að rannsaka skemmdir nánar.
- Fjögur mál voru í andmælaferli. Það eru mál þar sem stofnunin er að vinna úr innsendum andmælum tjónþola.
- Fjögur mál voru í greiðsluferli. Þá er öllum stigum tjónamats, kynningar og andmælaferlum lokið og útrunin sá tími sem tjónþoli hefur til athugasemda.
- Í einu máli hafði verið veittur frestur til að kæra ákvörðun til stjórnar á meðan beðið væri niðurstöðu úr sambærilegu máli hjá úrskurðarnefnd.

Þrjú af þessum 49 málum eru enn í vinnslu (15. september 2013) en fengist hafa fullnægjandi skýringar á því hvers vegna svo sé.

Viðbrögð aðila við drögum að skýrslunni

Drög að þessari skýrslu voru send fjármála- og efnahagsráðuneyti, formanni stjórnar Viðlagatryggingar og framkvæmdastjóra stofnunarinnar til umsagnar. Þessir aðilar höfðu ekki efnislegar athugasemdir við skýrsludrögin. Í svari ráðuneytisins kom m.a. fram að unnið væri að heildarendurskoðun á lögum um Viðlagatryggingu Íslands og stefnt að framlagningu frumvarps á yfirstandandi þingi, þar sem m.a. væri gert ráð fyrir „að einfalda og gera skýrari þá ferla og þau úrræði sem standa til boða þegar ekki næst samkomulag um bætur á milli tjónþola og váttryggjanda (VÍ).“ Þá hafi fjölmörg önnur atriði verið til umfjöllunar, s.s. samspil stjórnáslulaga og laga um váttryggingarsamninga.

Í svari formanns stjórnar Viðlagatryggingar kom fram að ekki hefði verið rætt formlega innan stjórnarinnar hvort fella ætti út annað stjórnáslustigið innan stofnunarinnar við meðferð tjónamála. Hins vegar hefðu einstakir stjórnarmenn lýst áhyggjum sínum af þeim kostnaði sem væri samfara ágreiningsmálum á þessu sviði s.s. lögfræðikostnaði stofnunarinnar og kostnaði við úrskurðarnefndina. Það væri í allra þágu að stytta leiðir tjónþola í ágreiningsmálum og minnka kostnað. Nauðsynlegt væri, samhliða því að gera stofnunina að einu stjórnáslustigi, að breyta lögum á þann veg að hinir váttryggðu hjá Viðlagatryggingu hefðu sömu úrræði og váttryggðir almennt varðandi meðferð ágreiningsmála sinna. Leggja ætti því niður hina sérstöku úrskurðarnefnd Viðlagatryggingar og búa svo um hnútanna að úrskurðarnefnd í váttryggingamálum taki yfir verkefni hennar.

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun hefur sannreynt að úrvinnsla og málsmeðferð tjónamála hjá Viðlagatryggingu Íslands, stjórn stofnunarinnar og úrskurðarnefnd sé nú almennt í samræmi við stjórnáslulög og lög um stofnunina.



Af hálfu Viðlagatryggingar og stjórnarinnar hefur verið lögð áhersla á eftirfylgni með málum og að setja skýra fresti til andsvara og athugasemda. Með þessu móti hefur tekist að ljúka fjölda mála sem annars biðu óafgreidd. Þá hefur upplýsingakerfi stofnunarinnar verið bætt þannig að nú er unnt að fylgjast betur með en áður að tjónamálum sé sinnt og að þau fái eðlilegan framgang innan kerfisins. Einungis lítið brot af heildarfjölda mála lendir á borði stjórnar Viðlagatryggingar og eftir atvikum úrskurðarnefndar.

Vandséð er hins vegar að ástæða sé til að hafa þrjú stjórnarsýslustig til að skera úr um ágreining á þessu sviði. Það er til þess fallið að tefja mál og skapa vafa um skilin milli stofnunarinnar og stjórnar hennar. Eðlilegra væri og í meira samræmi við fyrirkomulagið á öðrum sviðum stjórnarsýslunnar að kveða svo á um að stofnunin taki ákvörðun eða kveði upp úrskurð sem síðan væri kæránlegur til úrskurðarnefndarinnar. Stjórnin gæti síðan sinnt eftirlitsskyldum sínum með því að setja stofnuninni starfsreglur um eðli þeirra mála sem stjórnin þyrfti að skoða áður en þau væru afgreidd.

Ríkisendurskoðun fagnar þeirri heildarendurskoðun sem nú fer fram á lögum um Viðlagatryggingu Íslands sem miðar m.a. að því að einfalda og skýra betur þau úrræði sem nota á við að leysa úr ágreiningi á þessu sviði.

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

- 1. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið samfara heildarendurskoðun á lögum um Viðlagatryggingu Íslands að fella út annað stjórnarsýslustigið við meðferð tjónamála, þ.e. kærana til stjórnar Viðlagatryggingar Íslands.*
- 2. Þá kemur til álita að takmarka kærurétt þegar hagsmunir eru smávægilegir, enda er kærufarlið kostnaðarsamt.*