

Skanderborg, Høje Taastrup og Holbæk Kommuner

Holmens Kanal 22  
1060 København K  
Telefon 33 92 93 00  
sim@sim.dk  
www.sim.dk

**Sagsnr.**  
2015 - 612

**Doknr.**  
347836

**Dato**  
29-04-2016

### **Om kommuners adgang til at tegne kollektive ulykkes- og ansvarsforsikringer for frivillige**

Statsforvaltningen udtalte ved breve af 15. december 2014 til Skanderborg, Høje-Taastrup samt Holbæk Kommuner som sin opfattelse, at der ikke i de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse (kommunalfuldmagtsreglerne) er hjemmel til, at kommuner tegner kollektive ulykkes- og ansvarsforsikringer for personer, der leverer en frivillig indsats i kommunen.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, meddelte ved brev af 2. februar 2015, at ministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed havde besluttet at tage sagen op til behandling.

Social- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommuner ikke med hjemmel i serviceloven, arbejdsskadeforsikringsloven eller Danske Lov 3-19-2 kan tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for frivillige.

Social- og Indenrigsministeriet har i sin udtalelse overvejet, om den merværdi, som den frivillige indsats indebærer i forhold til den kommunale opgaveløsning og kommunens borgere, kan tale for, at en kommune kan have en kommunal interesse i at kunne tegne forsikringer for frivillige, som yder en frivillig indsats i kommunen.

Heroverfor står imidlertid det grundlæggende princip efter kommunalfuldmagtsreglerne om forbud mod begunstiging af enkeltpersoner og den heraf følgende grundsætning om, at en kommune alene kan tegne forsikring, i det omfang kommunen kan anses for erstatningsansvarlig.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse giver spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at tegne de omhandlede forsikringer, anledning til tvivl.

Social- og Indenrigsministeriet er imidlertid efter en samlet vurdering og en afvejning af de krydsende hensyn af den opfattelse, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at tegne de omhandlede forsikringer.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse bør understøttelsen af den samfundsmæssige interesse i at kunne samarbejde med frivillige på en måde, som kan betyde afholdelse af udgifter i et ikke uvæsentligt omfang, ske med lovgivningsmagtens medvirken.



Social- og Indenrigsministeriet vil på den baggrund overveje at tilvejebringe hjemmel i lovgivningen til, at kommuner og eventuelt regioner kan tegne de omhandlede forsikringer.

For så vidt angår eksisterende forsikringer finder Social- og Indenrigsministeriet under hensyn hertil og til kommuners mulighed for at indrette sig i forhold til udtalelsen, at kommuner senest den 1. juli 2017 skal opsiges eventuelle eksisterende forsikringer for frivillige i overensstemmelse med de opsigelsesvarsler, som måtte være indeholdt i de pågældende forsikringer. Hvis der inden den 1. juli 2017 bliver tilvejebragt hjemmel i lovgivningen til at tegne de omhandlede forsikringer, vil kommuner kunne forlænge forsikringerne i overensstemmelse med den pågældende lovgivning. Kommuner vil fra og med denne udtalelses dato alene kunne tegne nye ulykkes- og ansvarsforsikringer, såfremt der bliver tilvejebragt lov hjemmel hertil.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Social- og Indenrigsministeriets opfattelse.

### 1. Sagens baggrund

Af sagens akter fremgår bl.a. følgende:

Ved brev af 5. december 2013 henvendte Skanderborg Kommune sig til Statsforvaltningen med anmodning om Statsforvaltningens stillingtagen til muligheden for at forsikre frivillige. Kommunen anførte, at det hidtil havde været kommunens opfattelse, at det ikke ville være i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne at forsikre frivillige, og at skade, der sker, mens den frivillige udfører opgaver for kommunen, skal dækkes af den frivilliges egne forsikringer. Imidlertid var kommunen blevet opmærksom på, at der andre steder pågik overvejelser om eller var tegnet forsikringer for frivillige. Kommunen anmodede på den baggrund Statsforvaltningen om at tage stilling til lovligheden af nogle nærmere skitserede kollektive forsikringsordninger for frivillige.

Der var tale om følgende forsikringer:

”...

#### **Ulykkesforsikring.**

Der tegnes en ulykkesforsikring for de frivillige. Forsikringen dækker de frivillige, hvis de kommer til skade ved et ulykkestilfælde, mens de udfører frivilligt arbejde. Et ulykkestilfælde er for os i dette eksempel en ydre hændelse, hvor aktive borgere ufrivilligt pådrager sig en påviselig fysisk skade (f.eks. ved løft af kørestol).

Ulykkesforsikringen dækker ved:

- Død (100.000 kr.)
- Varige men (100.000 kr.)
- Tandskader (nødvendige udgifter)
- Lægeordinerede behandlingsydelse (10.000 kr.)
- Brilleskader ved ulykkestilfælde (10.000 kr.)

Forsikringen dækker ikke ved:

- Sygdom – heller ikke hvis sygdommen er opstået/forværret som følge af et ulykkestilfælde som frivillig.
- Ulykkestilfælde der sker som følge af grov uagtsomhed, fortsæt eller under indflydelse af beruselse/narkotika.

#### **Ansvarsforsikring.**

Såfremt de frivillige, mens de er ”på arbejde” for Skanderborg Kommune pådrager skade på en anden person eller ting, dækker Skanderborg Kommune som udgangspunkt en eventuel erstatning.



For at Skanderborg Kommune kan udbetale erstatning for en skade, skal der foreligge et ansvarsgrundlag efter de almindelige danske erstatningsregler. Det vil sige, at hvis der er tale om et hændeligt uheld, ydes der ingen erstatning. Der ydes heller ikke dækning for skader, de frivillige har påført personer eller ting med vilje. Disse erstatninger vil den frivillige selv skulle betale.

Er skaden sket, fordi den frivillige ikke har tænkt sig godt nok om i den givne situation (dvs. helt anderledes end enhver anden fornuftig person i samme situation), vil Skanderborg Kommune dække erstatningen.

#### **Hvem er dækket af forsikringerne?**

Som udgangspunkt vil 2 hovedgrupper være omfattet af ansvars- og ulykkesforsikringen:

- Frivillige knyttet til plejecentre, lokalcentre, klubber, "frivillighuse". Det omfatter personer, der varetager frivillige opgaver efter aftale med de nævnte lokaliteter
- Frivillige i foreninger, der varetager frivilligt arbejde i relation til f.eks. det sociale område. Det kan være besøgstjenester, vågetjenester, ledsagere m.v., hvor foreningen ikke i forvejen har en forsikring. Der skal dog være indgået en skriftlig aftale om forsikring med den enhed i Skanderborg kommune, der udføres frivillig indsats for.

Det er en forudsætning for dækning, at de frivillige registreres som frivillige hos de respektive enheder i Skanderborg Kommune, der udføres frivillig indsats for.

#### **Følgende dækkes ikke af forsikringen:**

- Hvis man som frivillig – mens man udfører frivilligt arbejde – ødelægger ting med vilje. Her skal man selv erstatte.
  - Hvis man som frivillig ved et hændeligt uheld kommer til at tabe f.eks. et kamera, og det går i stykker. Her må ejerne af kameraet selv betale.
  - Forsikringen er ikke ansvarlig for skader man som frivillig foretager i egen fritid eller for handlinger, som helt åbenlyst går ud over den opgave, man som frivillig har fået tildelt/påtaget sig.
  - Frivilligt arbejde, der foregår i centre, foreninger m.v., som udelukkende låner eller lejer lokaler i de kommunale bygninger/kontorer.
- ..."

Ved brev af 3. marts 2014 henvendte Høje-Taastrup Kommune sig til Statsforvaltningen med anmodning om en udtalelse om kommunens mulighed for efter kommunalfuldmagtsreglerne at tegne kollektiv ulykkes- og ansvarsforsikring for de frivillige, som i forskellige sammenhænge yder en indsats til gavn for borgere i kommunen.

Kommunen har i henvendelsen redegjort for arbejdsskadesikringslovens sondring mellem frivilligt arbejde og frivillig indsats, der er og henholdsvis ikke er omfattet af lovens regler om sikringspligt. Kommunen har i den forbindelse henvist til et vedlagt notat fra Arbejdsskadestyrelsen med titlen "Retligt omfattet af arbejdsskadesikringsloven ved udførelse af frivilligt arbejde eller frivillig indsats" (oktober 2012).

Kommunen har endvidere redegjort for de frivillige indsatser, som typisk forekommer i Høje-Taastrup Kommune, herunder for, at disse kan finde sted dels via foreninger, dels via enkeltpersoner, som ikke er organiserede gennem en forening. Kommunen har anført, at de frivillige som udgangspunkt ikke er omfattet af hverken foreningens eller kommunens arbejdsskade- eller erhvervsansvarsforsikring. Imidlertid finder kommunen, at kommuner har en legitim interesse i at forsikre frivillige, og anfører herom blandt andet følgende:



”Kommunerne har en hel legitim interesse i at involvere frivilligt arbejde og frivillig indsats i den kommunale indsats, både for så vidt angår fritids- og kulturlivet i kommunen, men også for så vidt angår sociale og humanitære indsatser, som kan komme kommunens svage borgere til gavn.

Med den øgede opmærksomhed omkring det frivillige arbejde, er der også opstået en øget forståelse for det frivillige arbejdes egenart. Området har stor mulighed for at afhjælpe og forebygge sociale problemstillinger, som et godt supplement til den offentlige indsats...

...

Ifølge servicelovens § 18 skal Kommunen samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger, og kommuner kan yde økonomisk støtte til det frivillige arbejde. Sigtet med støtten er at styrke den frivillige indsats, der foregår i de frivillige sociale organisationer og foreninger, men der er også mulighed for at støtte borgerinitiativer af en mindre formel karakter f.eks. forskellige former for græsrodsorganiseringer, som opstår i forhold til et afgrænset socialt projekt, hvor den frivillige arbejdskraft er den afgørende indsats.

Også efter servicelovens § 79 har Kommunen mulighed for at iværksætte eller give tilskud til generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte. Som eksempler på generelle aktiverende og forebyggende tilbud kan nævnes aktiviteter i form af besøgsordninger, klubarbejde, undervisning, foredrag, studiekredsarbejde og ældredræt.

De overordnede målsætninger med den frivillige sociale indsats er at imødekomme udsatte borgeres sociale behov via et øget samarbejde med borgernes netværk, pensionist- og handicapforeninger eller andre frivillige organiseringer, og at inddrage borgerne i løsningen af sociale problemer, sådan at den sociale indsats bliver et bredt samfundsmæssigt ansvar, der ikke alene påhviler det offentlige eller den enkelte.

Når frivillige udfører opgaver for frivillige sociale foreninger og organisationer, vil man normalt ikke være omfattet af foreningens eller organisationens arbejdsskade- eller erhvervsansvars-forsikring. Hvis de frivillige heller ikke er forsikrede gennem kommunen mens de udfører den frivillige indsats, er der mange, som slet ikke vil være frivillige, hvis deres egne forsikringsforhold skal være afgørende for, om der kan ydes erstatning.

...

Det er således Høje-Taastrup Kommunes opfattelse, at det er et lovligt kommunalt formål og en legitim interesse at sikre, at der er tilstrækkeligt med frivillige, der ønsker at yde en frivillig indsats til gavn for Kommunens borgere, og derfor er det også en kommunal interesse at sikre, at forsikringsspørgsmålet ikke står hindrende i vejen for rekruttering af frivillige. ...”

Ved e-mail af 2. maj 2014 henvendte Holbæk Kommune sig til det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, med spørgsmål om kommunens mulighed for at tegne en kollektiv ulykkesforsikring for frivillige, som yder en frivillig indsats i Holbæk Kommune. Det fremgik af kommunens henvendelse, at en sådan forsikring i givet fald skulle dække de tilfælde, hvor arbejdsskadeforsikringen ikke dækker.

Ved brev af 23. maj 2014 besvarede det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, Holbæk Kommunes henvendelse. Ministeriet oplyste i sit svar bl.a. om ministeriets udtalelse af 11. august 2011 om ulykkesforsikring for børn og unge i dagtilbud og folkeskole. Ministeriet oplyste endvidere, at ministeriet ikke ved denne udtalelse havde taget stilling til det spørgsmål, som kommunen



rejste i sin henvendelse. Ministeriet oplyste, at en vurdering af dette spørgsmål måtte ske konkret og henviste kommunen til at tage kontakt til Statsforvaltningen herom. For så vidt angik spørgsmålet om, i hvilket omfang en arbejdsskade-forsikring dækker frivilligt arbejde, henviste ministeriet til Beskæftigelsesministeriet (Arbejdsskadestyrelsen).

Ved e-mail af 27. maj 2014 videresendte Holbæk Kommune til Statsforvaltningen det spørgsmål, som kommunen ved e-mail af 2. maj 2014 havde stillet det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet.

Ved brev af 15. december 2014 til de tre kommuner – Skanderborg, Høje-Taastrup samt Holbæk Kommuner – udtalte Statsforvaltningen, at sagen havde givet anledning til, at Statsforvaltningen tog stilling til, om kommuner lovligt kan tegne ulykkes- og ansvarsforsikring for frivillige, hvis indsats ikke er omfattet af kommunens sikringspligt efter arbejdsskadesikringsloven.

Om de typer forsikringer, som kommunerne ønsker at tilbyde deres frivillige, udtalte Statsforvaltningen følgende:

”Kommunerne ønsker at tilbyde deres frivillige såvel ulykkes- som ansvarsforsikringer.

Ulykkesforsikringer er kendetegnet ved, at de dækker den frivilliges tilskadekomst. Det indebærer, at en skadelidt kompenseres for en indtrådt skade, uanset om kommunen kan gøres erstatningsansvarlig.

Ansvarsforsikringer er kendetegnet ved, at dække i de tilfælde, hvor en person forvolder skade på andre.”

Statsforvaltningen anførte om serviceloven og på baggrund af forarbejderne til bestemmelsen i lovens § 18 blandt andet følgende:

”Kommunen fastlægger således selv rammerne for samarbejdet med frivillige, og lov om social service ses ikke at indeholde en hjemmel til at tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for kommunens frivillige.”

Statsforvaltningen anførte herefter, at spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan tegne kollektiv ulykkes- og ansvarsforsikring for frivillige, ikke ses at være reguleret i den skrevne lovgivning, og at spørgsmålet derfor skal afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – kommunalfuldmagtsreglerne.

På baggrund af en gennemgang af kommunalfuldmagtsregler, herunder praksis vedrørende forsikringer, anførte Statsforvaltningen bl.a. følgende:

”Det er Statsforvaltningens opfattelse, at kommunens forpligtelse til at yde erstatning til frivillige afhænger af, om kommunen efter almindelige erstatningsretlige regler kan anses for at være ansvarlig for den indtrådte skade.

Ulykkesforsikring dækker som ovenfor nævnt den frivilliges tilskadekomst og er kendetegnet ved, at der udbetales økonomisk kompensation, uanset om der foreligger et erstatningsansvar. Ulykkesforsikring kan ikke træde i stedet for en erstatning, som skadelidte måtte have krav på efter erstatningsretlige regler.

Ansvarsforsikring dækker som ovenfor nævnt typisk den frivilliges skade på andre og skal ikke forveksles med den situation, hvor en kommune efter almindelige erstatningsretlige regler ifalder ansvar for en indtrådt skade.

Det må således lægges til grund, at kommunal tegning af ulykkes- eller ansvarsforsikring for frivillige ville indebære økonomisk kompensation til den frivillige uafhængigt af, om kommunen kunne gøres erstatningsretligt ansvarlig.



For såvel ulykkes- som ansvarsforsikring af frivillige findes der herefter efter Statsforvaltningens opfattelse at være tale om en kommunal økonomisk begunstiging, som ikke er lovlig i medfør af kommunalfuldmagtreglerne, jf. ministeriets ovennævnte udtalelse af 11. august 2011.

En kommune vil derfor ikke – hvis der ikke kan påpeges en kommunal interesse heri – lovligt kunne tegne forsikringer for frivillige som de her omhandlede.

...

Det bemærkes, at kommunen vil kunne tegne forsikring, der dækker frivilliges tilskadekomst og skade på andre i tilfælde, hvor skaden efter almindelige erstatningsretlige regler kan henføres til kommunen.

...

Spørgsmålet er dernæst, om der i øvrigt foreligger en kommunal interesse, der kan begrunde, at kommuner tegner ulykkes- og ansvarsforsikring for frivillige til fremme af det frivillige arbejde.

Statsforvaltningen finder, at kommuner både generelt og som følge af deres forpligtelse i henhold til § 18 i lov om social service til at samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger har en interesse i at skabe grundlag for, at der kan hverves personer til at yde en frivillig indsats i kommunen. Indsatsen fra frivillige til gavn for kommunens borgere må efter Statsforvaltningens opfattelse antages samtidig at kunne udgøre en støtte for løsningen af en række kommunale opgaver, dels på det sociale område, dels inden for andre kommunale områder som for eksempel sundhed, læring og travsel.

Det er imidlertid vores opfattelse, at den her beskrevne kommunale interesse ikke er tilstrækkeligt konkret til at begrunde kommunal tegning af ulykkes- og ansvarsforsikring for frivillige. Vi har herved lagt vægt på, at der ikke er regler for, i hvilket omfang kommunerne skal samarbejde med frivillige, og at det frivillige arbejde ikke medfører nogen begrænsning i kommunernes ansvar for opgavevaretagelsen. I øvrigt finder vi, at der ikke er oplysninger, der giver tilstrækkeligt grundlag for at antage, at kommunal tegning af ulykkes- og ansvarsforsikring er afgørende for hvervning af frivillige.

Det bemærkes, at det ikke – ud fra hensynet til, at ikke alle lader sig forsikre – findes at kunne føre til et andet resultat, at borgere uden en privat ulykkes- eller ansvarsforsikring stilles ringere ved en skade end personer med privat ulykkes- og ansvarsforsikring. Afgørende for spørgsmålet om lovligheden af kommuners ret til at forsikre frivillige findes at være vurderingen af den ovenfor beskrevne kommunale interesse i at forsikre frivillige."

Ved brev af 2. februar 2015 meddelte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, Skanderborg, Høje-Taastrup og Holbæk Kommuner, Statsforvaltningen og KL, at ministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed havde besluttet at tage sagen op til behandling. Ministeriet anmodede samtidig Statsforvaltningen om en udtalelse.

Ved brev af 25. februar 2015 til det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, har Statsforvaltningen henholdt sig til sin udtalelse af 15. december 2014.

Ved breve af 23. marts 2015 har det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, hørt Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet samt det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, nu Social- og Indenrigsministeriet, over forskellige spørgsmål vedrørende de pågældende ministeriers lovgivning af relevans for sagen.



Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, anmodede Beskæftigelsesministeriet om en vejledende udtalelse om, i hvilket omfang frivillige er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, herunder hvilke kriterier der indgår i denne vurdering, og hvilken vægt karakteren af de opgaver, den frivillige løser, tillægges ved denne vurdering.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, anmodede endvidere om oplysning om, hvorvidt arbejdsskadesikringsloven er til hinder for, at en kommune, hvis den ønsker det, tegner forsikring, der skal dække skader, som frivillige pådrager sig i forbindelse med opgaver for kommunen, men som falder uden for arbejdsskadesikringsloven.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, anmodede endvidere Justitsministeriet om en vejledende udtalelse om, i hvilket omfang en kommune efter reglen i Danske Lov 3-19-2 vil være erstatningsansvarlig for skader, der opstår, hvor en frivillig udfører opgaver for kommunen.

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, anmodede endelig det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, nu Social- og Indenrigsministeriet, om en vejledende udtalelse om, hvorvidt det kan lægges til grund, at en kommune ikke med hjemmel i servicelovens § 18 kan anvende midler til tegning af ulykkes- og ansvarsforsikring af frivillige.

Ved brev af 15. april 2015 har det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, nu Social- og Indenrigsministeriet, afgivet hørings svar, se om indholdet heraf nedenfor afsnit 2.3.2.

Ved brev modtaget den 24. april 2015 i det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, har Beskæftigelsesministeriet afgivet hørings svar, se om indholdet heraf nedenfor afsnit 2.4.1.

Endvidere har Justitsministeriet ved brev af 4. juni 2015 afgivet hørings svar, se om indholdet heraf nedenfor afsnit 2.4.2.

## *2. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse*

### *2.1 De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence<sup>1</sup>*

Statsforvaltningen fører tilsyn med, om kommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige. Statsforvaltningen kan endvidere ikke tage stilling til privatretlige aftaler eller spørgsmål om ansættelsesretlige, herunder overenskomst mæssige forhold. Endvidere viger tilsynet, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Der henvises til § 48, stk. 1-3, i lov om kommunernes styrelse.

Det forhold, at tilsynets kompetence er begrænset til lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, er ikke til hinder for, at tilsynet som led i bedømmelse af lov-

---

<sup>1</sup> Reglerne om Statsforvaltningens og social- og indenrigsministerens tilsyn med kommunerne er fastsat i kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015. Loven kan findes på Retsinfo via dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=170459>



ligheden af kommunale dispositioner inddrager anden lovgivning som en del af sagens bedømmelsesgrundlag.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

## *2.2 Emnerne for Social- og Indenrigsministeriets udtalelse*

Social- og Indenrigsministeriet har på baggrund af Statsforvaltningens udtalelse i sagen og de øvrige foreliggende oplysninger fundet anledning til at udtale sig om følgende emner:

- Kommuners samarbejde med frivillige (afsnit 2.3)
- Arbejdsskadesikringsloven og Danske Lov 3-19-2 (afsnit 2.4) og
- Kommunalfuldmagtsregler (afsnit 2.5)

Det bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet ikke har fundet anledning til at behandle spørgsmålet om forsikring af frivillige på beredskabsområdet. Baggrunden herfor er, dels at de omhandlede kommuners henvendelser og Statsforvaltningens udtalelse ikke nævner området, dels at beredskabsloven indeholder særlige regler om inddragelse af frivillige i beredskabsopgaver, hvor der kan gøre sig nogle specifikke problemstillinger gældende, hvis afklaring ikke ligger inden for rammerne af nærværende udtalelse.

Endvidere har Social- og Indenrigsministeriet ikke behandlet spørgsmålet om regioners forsikring af frivillige, da dette spørgsmål ikke har indgået i Statsforvaltningens udtalelse.

## *2.3 Kommuners samarbejde med frivillige*

### *2.3.1 Ulovbestemte regler af betydning for kommuners samarbejde med frivillige*

I) Det følger af legalitetsprincippet, at kommuner skal have hjemmel i lovgivningen – skreven eller uskreven – til at varetage en opgave.

Spørgsmålet om, *hvilke* opgaver kommuner kan varetage, er i vidt omfang reguleret i den skrevne lovgivning. Af legalitetsprincippet følger endvidere, at kommunernes opgavevaretagelse skal ske inden for lovgivningens rammer. Således er det ofte – på nogle områder mere intensivt end på andre – reguleret i lovgivningen, *hvordan* opgaverne skal løses. Det kan f.eks. være i form af kvalitative krav til ydelser, som tildeles borgere, i form af regulering af processer i kommunen eller i form af krav om, at en opgave alene må løses af personer med specifikke sagkundskaber eller med en nærmere bestemt uddannelse.

Inden for disse rammer har kommunalbestyrelsen frihed til at tilrettelægge opgaveløsningen, som den finder mest hensigtsmæssig, og herved tage højde for lokale behov og prioriteringer.

II) Herunder har kommunalbestyrelsen som udgangspunkt fri adgang til at indgå aftaler med private om at løse en kommunal opgave (delegation).

Udgangspunktet om kommunalbestyrelsens frie adgang til at overlade opgaveudførelsen til private kan fraviges ved lov. Det kan således være fastsat eller forudsat i lovgivningen, at en opgave skal løses i kommunalt regi. Endvidere gælder generelt, at overladelse af myndighedsudøvelse kræver lovhjemmel.





Det er således lovligt, at en kommune i sin opgaveløsning inddrager private, herunder frivillige, hvis det i øvrigt er lovligt for kommunen at overlade opgaveudførelsen til private.

III) Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ikke ved at indgå aftaler med private, herunder frivillige, fralægge sig ansvaret for opgavens udførelse. Det vil således fortsat være kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse opfyldes.

Er der således i lovgivningen f.eks. fastsat regler om, *hvordan* en opgave skal løses, er det fortsat kommunalbestyrelsens ansvar at sikre, at disse regler overholdes i opgavevaretagelsen, herunder at sikre, at frivillig indsatsen ikke er i strid med de lovbestemte regler, der måtte gælde for opgaveløsningen på det pågældende område.

Tilsvarende er det fortsat kommunalbestyrelsens ansvar at sikre overholdelsen af eventuelle lovbestemte krav om, at en opgave alene løses af personer med specifikke sagkundskaber eller bestemte uddannelser.

Brugen af frivillige i den kommunale opgaveløsning forudsætter således, at kommunalbestyrelsen er i stand til at sikre, at sådanne eventuelle lovgivningsmæssige krav til, hvordan opgaven løses og af hvem, overholdes.

Endvidere kan overenskomstaftaler udelukke eller begrænse kommunalbestyrelsens mulighed for at benytte frivillige i den kommunale opgaveløsning på områder omfattet af sådanne aftaler. Overholdelsen af sådanne aftaler falder uden for de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence, jf. pkt. 2.1 ovenfor.

### 2.3.2 Servicelovens regler om anvendelse af frivillige

ServiceLovens<sup>2</sup> § 18, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

”§ 18. Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger.  
Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.  
Stk. 3. Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse.”

I forarbejderne til bestemmelsen (jf. Folketingstidende 2004-05, tillæg A, L 38)<sup>3</sup>, er blandt andet anført følgende:

” ...

Det er kommunalbestyrelsens ansvar, hvordan den vil fastlægge rammerne for samarbejdet med frivillige sociale organisationer og foreninger. I forbindelse hermed kan kommunalbestyrelsen som en mulighed for at udmønte samarbejdet nedsætte dialog-/kontaktfora med de frivillige organisationer.”

I vejledning om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (vejledning nr. 1 til serviceloven)<sup>4</sup> er der blandt andet anført følgende:

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015. Loven kan findes på Retsinfo via dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=175036>

<sup>3</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90375>

<sup>4</sup> Vejledning nr. 12 af 15. februar 2011. Vejledningen kan findes på Retsinfo via dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=135543>



” ...

**197.** Hensigten med servicelovens § 18 er at styrke samarbejdet mellem kommunerne på den ene side og det frivillige sociale arbejde på den anden side.

Det øgede samarbejde skal finde sted med respekt for det frivillige arbejdes egenart og styrke, og kommunalbestyrelsen har fortsat det fulde myndighedsansvar for den sociale indsats.

Endvidere er hensigten at samarbejdet skal medvirke til, at kommunalbestyrelsen kender de indsatser, der faktisk finder sted i frivilligt regi for at sikre et godt samspil med de offentlige sociale tilbud i kommunerne. En styrkelse af samarbejdet har til formål at gavne de borgere, der har brug for hjælp og støtte, og det vil styrke det forebyggende arbejde.

...

#### »Frivilligt«

**198.** At en indsats er *frivillig* betyder:

- Indsatsen *udføres uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang*. En person må ikke kunne trues med økonomiske eller sociale sanktioner, hvis vedkommende ikke længere ønsker at udføre opgaven.
- Indsatsen *er ikke-lønnet*. Der kan dog ydes godtgørelse for omkostninger, for eksempel i forbindelse med transport samt symbolske betalinger.
- Indsatsen *udføres over for andre end familie og slægt*. Eksempelvis hører almindeligt husholdningsarbejde og omsorg over for familiemedlemmer ikke ind under definitionen af frivilligt arbejde.
- Indsatsen *skal være til gavn for andre end én selv og ens familie*, dvs. at det er den værdi, arbejdet har over for andre, der gør det til frivilligt arbejde. Det betyder også, at det afgrænses fra ren deltagelse i en selvhjælpsgruppe.
- Indsatsen *er af formel karakter*, dvs. at der skal være tale om en vis grad af organiseret, struktureret eller aftalt frivilligt arbejde, som er forskellig fra almindelig hjælpsomhed af spontan og uformel karakter, som f.eks. at slå græs for naboen eller handle ind for den ældre mand i opgangen.

#### »Social indsats«

**199.** Det er vanskeligt at afgrænse det sociale område. Derfor er det også vanskeligt at afgrænse, hvornår en frivillig indsats har et socialt sigte. Bredt kan en frivillig social indsats defineres som handlinger, der sigter på at give enkelt individer eller grupper en øget velfærd og omsorg eller sigter mod at løse velfærdsproblemer (jf. de øvrige definitioner under punkt 203).

En social indsats kan således gå på tværs af sektorer og foregå i regi af f.eks. en bolig-social, sundheds- eller integrationsindsats.

#### »Den frivillige sociale sektor«

**200.** Den frivillige sociale sektor er en samlet betegnelse for den frivillige indsats, de frivillige organisationer og for de aktiviteter, som frivillige organisationer driver, hvad enten det sker med frivillig arbejdskraft eller med lønnet arbejdskraft, og som foregår inden for det sociale område.

#### Eksempler på frivillige sociale aktiviteter

**201.** I forlængelse af de ovennævnte definitioner af den frivillige sociale sektor, kan der, inden for definitionens rammer, nævnes en række konkrete aktiviteter, som er eksempler på frivillige sociale aktiviteter:

- rådgivninger, f.eks. telefonrådgivninger
- besøgsvennetjenester
- støtte- og kontaktpersoner på frivillig basis
- ledsageordninger på frivillig basis
- frivilligcentre og kontaktsteder
- foreninger, der organiserer selvhjælpsgrupper



- forskellige former for aflastningstjenester for pårørende mv.
- krisecentre, f.eks. kvindekrisecentre
- sociale caféer, væresteder og andre samværsaktiviteter
- sociale aktiviteter, f.eks. med truede unge eller etniske minoriteter eller i boligområder
- brugerorganisering, f.eks. for hjemløse eller mennesker med misbrug

...

**204.** Intentionen bag Servicelovens § 18 er, at kommunalbestyrelsen skal fremme samarbejdet med den lokale frivillige sociale sektor med henblik på at skabe gode rammer for den frivillige indsats og sikre et bedre samspil mellem de frivillige sociale organisationers aktiviteter og de offentlige sociale tilbud. Det er vigtigt, at samarbejdet er baseret på kendskab til og respekt for de forskellige vilkår, der kendetegner hhv. en kommunal myndighed og en frivillig social organisation. Respekt for den frivillige indsats egenart og styrke, og kommunalbestyrelsens myndighedsansvar for den sociale indsats, er således grundlæggende forudsætninger.

For at et samarbejde skal lykkes, kræver det vilje og initiativ fra begge sider. Loven pålægger kommunalbestyrelsen at samarbejde, men uden de frivillige organisationers og foreningers medvirken, kan kommunalbestyrelsen ikke opfylde deres samarbejdspligt. Et vigtigt bidrag til samarbejdet fra de frivillige sociale organisationer og foreninger er tydelighed om deres værdigrundlag og formål og om, hvordan deres frivillige sociale indsats gør en forskel for borgerne. Desuden kan det være nyttigt, at de frivillige organisationer og foreninger tager stilling til, hvad man ønsker at samarbejde om og inden for hvilke rammer samarbejdet skal foregå. Herved vil en række misforståelser og mulige konflikter kunne undgås.

...

#### *Hvem skal kommunalbestyrelsen samarbejde med?*

**206.** Kommunalbestyrelsen bør sigte mod et bredt samarbejde med forskellige typer af frivillige sociale foreninger og organisationer. Samarbejdet med den frivillige sektor kan inddrages i kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af opgaveløsningen i forskellige sociale indsatser.

Kommunalbestyrelsen har i forvejen et samarbejde med en række selvejende institutioner, der er drevet af frivillige sociale organisationer og foreninger. Sigtet med § 18 er, at også de aktiviteter, der primært eller udelukkende drives med frivillig arbejdskraft, inddrages i samarbejdet, og at disse støttes økonomisk.

...

#### *Kommunalbestyrelsen har myndighedsansvaret*

**211.** Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at varetage de opgaver, der påhviler kommunalbestyrelsen efter serviceloven, og dette gælder, uanset hvem der faktisk udfører opgaverne. Kommunalbestyrelsens ansvar fastholdes med bestemmelserne i § 18.

Kommunalbestyrelsen kan derfor ikke med henvisning til, at man har støttet frivillige sociale aktiviteter på et område, fraskrive sig de forpligtelser, som kommunalbestyrelsen har efter § 18.

Kommunalbestyrelsen bliver ikke ansvarlig for aktiviteterne i en frivillig social organisation i og med, at den yder tilskud til disse efter reglerne i § 18. Kommunalbestyrelsen har kun ansvaret for opgaver som udføres på vegne af kommunen.

...

#### *Andre former for støtte*

**220.** Kommunalbestyrelsen kan yde forskellige former for støtte til de lokale frivillige sociale aktiviteter, som ligger ud over § 18-støtten. Det kan f.eks. være i form af at stille lokaler til rådighed, gratis sekretariatsbistand og gratis trykning af materialer. ...

...”



I brev af 15. april 2015 har det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, nu Social- og Indenrigsministeriet, anført blandt andet følgende:

”Der er ikke i servicelovens § 18 en regulering af kommunernes mulighed for at tegne ulykkes- og ansvarsforsikring til borgere, der udfører frivilligt socialt arbejde, jævnfør også Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forholds bidrag til Kulturministerens svar af 9. februar 2015 på Folketingets Kulturudvalgs spørgsmål nr. 101 [svaret er citeret nedenfor]. Det er således Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forholds opfattelse, at der i servicelovens § 18 ikke findes hjemmel til, at en kommune kan anvende midler til tegning af ulykkes- og ansvarsforsikring til personer, der yder en frivillig indsats i kommunen.”

Folketingets Kulturudvalg anmodede den 15. januar 2015 kulturministeren om svar på følgende spørgsmål nr. 110 (alm. del):

”Ministeren bedes oplyse, hvilke muligheder en kommune har for at forsikre borgere som udfører frivilligt arbejde, således at den frivillige er bredt dækket, såfremt der sker ulykker under udførelsen af det frivillige arbejde på kommunale institutioner eller i foreninger, som f.eks. plejecentre eller idrætsforeninger.”

I svar af 9. februar 2015 på Folketingets Kulturudvalgs spørgsmål nr. 110 (alm.del)<sup>5</sup> anførte kulturministeren blandt andet:

”...

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold kan oplyse følgende:

”Det fremgår af servicelovens § 18, at ”kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger”. Hensigten med servicelovens § 18 er at styrke samarbejdet mellem kommunerne og det frivillige sociale arbejde. Kommunerne har ansvaret for at varetage de opgaver, der påhviler kommunerne efter serviceloven, og dette gælder, uanset hvem der faktisk udfører opgaverne. Samtidig gælder det, at kommunerne ikke bliver ansvarlig for aktiviteterne i en frivillig social organisation eller forening i og med, at den yder tilskud til disse efter reglerne i § 18. Der er ikke i § 18 regulering af kommunernes mulighed for at forsikre borgere, der udfører frivilligt socialt arbejde.”

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at serviceloven forudsætter, at kommuner i et ikke nærmere bestemt omfang understøtter frivillige sociale organisationer og foreningers aktiviteter i lokalsamfundet, herunder i tilknytning til kommunens opgaveløsning. Social- og Indenrigsministeriet finder således, at det må lægges til grund, at der på det sociale område er hjemmel i serviceloven til kommuners inddragelse af frivillige sociale organisationer og foreninger i opgaveløsningen. Det må efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse antages, at de ulovbestemte principper, som der er redegjort for ovenfor under afsnit 2.3.1, finder anvendelse, når kommuner inddrager frivillige sociale organisationer og foreninger på grundlag af servicelovens § 18.

### *2.3.3 Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige*

Den 1. juli 2013 offentliggjorde det daværende Social- og Integrationsministerium, nu Social- og Indenrigsministeriet, Kulturministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet, og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, nu Sundheds- og Ældreministeriet, et nyt charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige (”Charteret”). Charteret – som afløste det hidtil gældende charter fra 2001 – var udarbejdet på baggrund af et samarbejde mellem den daværende rege-

<sup>5</sup> <http://www.ft.dk/samling/20141/almudel/kuu/spm/110/svar/1225655/1495070/index.htm>



ring, en række frivillige foreninger og organisationer, råd, FTF, LO, udvalgte borgmestre, KL og Danske Regioner.<sup>6</sup>

I Charteret, der ikke er juridisk bindende, er blandt andet anført følgende:

” ...

Danmark er opbygget gennem en lang tradition for et levende civilsamfund med borgere, der tager medansvar, foreningsdannelse og frivillige organisationer, der blomstrer for sig selv såvel som i samspil med det offentlige. ...

For at styrke mulighederne for aktivt medborgerskab i forpligtende fællesskaber og for at styrke samspillet mellem den frivillige verden og det offentlige fornyes charter for samspil mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige fra 2001.

...

#### **1 VI VIL DEMOKRATI, DANNELSE OG LIVSUDFOLDELSE**

Forskellighed i frivilligheden er en styrke. Det gælder forskelligheder i identiteter, værdier, aktiviteter, medlemmer, brugere, strukturer osv.

Foreningsdannelsen er rygraden i frivilligheden: Herigennem udvikles dannelse og demokratisk medleven. Det offentlige skal aktivt medvirke til at skabe relevante rammer for den frivillige verden og understøtte den enkelte borgers frivillige indsats og foreningernes organisatoriske arbejde.

Det offentlige bør inddrage organisationerne, foreningerne og de frivillige i alle relevante spørgsmål og sammenhænge. Et stærkt civilsamfund med aktive frivillige er forudsætningen for et bæredygtigt og demokratisk samfund. Gennem forpligtende fællesskaber opleves tilhørsforhold på tværs af forskelligheder. Vi oplever, at vi, på trods af forskelle mennesker imellem, føler at høre til. De forpligtende fællesskaber bidrager til en struktur og økonomisk bæredygtighed og til at udvikle identitet og kompetencer.

Det er vigtigt, at der er en bevidsthed om, at den frivillige verden og det offentlige er med til at skabe og udfordre hinandens forskellige roller.

...

#### **4 VI VIL ARBEJDE SAMMEN**

Såvel den frivillige verden som det offentlige styrkes af et øget samarbejde og et øget kendskab til hinanden. Den frivillige verden er en engageret, kritisk med- og modspiller til det offentlige.

Når den frivillige verden og det offentlige samarbejder og udfordrer hinanden, kan vi forny og udvikle såvel demokratiet som nye løsninger til velfærdssamfundet evt. ved inddragelse af andre parter, fx faglige organisationer, erhvervsliv, fonde mv. I samarbejdet er det vigtigt med tillid, respekt for og forståelse af, at frivillig indsats er frivillig. Vi mødes i øjenhøjde, hvor vi taler sammen *med* hinanden, ikke *til* hinanden. Vi aftaler lokalt, hvem der gør hvad, så det enkelte samspil baseres på lokale ønsker, behov og fælles spille-regler, herunder på samarbejdet mellem de frivillige og de offentligt ansatte.

Den frivillige verden og det offentlige har et fælles ansvar for at definere klare målsætninger for samarbejde og for at sikre, at indsatsen har værdi for den enkelte og for samfundet. Den frivillige verden, der modtager offentlig støtte, har ret til og bør beskrive værdier, mål og rammer for sit arbejde på baggrund af de demokratiske processer i foreningerne og blandt de frivillige.

<sup>6</sup> <http://www.frivilligcharter.dk/sites/default/files/attachments/Frivillighedscharter.pdf>



Frivilligheden udfolder sig bedst, når der gives vide rammer. Vi vil arbejde for et enkelt og ubureaukratisk samarbejde, da det er en vigtig forudsætning for frivilligt engagement. Hvis foreningerne og de frivillige skal bidrage aktivt til udviklingen, er det en forudsætning, at der ikke lægges unødige administrative hindringer i vejen for foreningslivet og de frivillige.

Både den frivillige verden og det offentlige kan iværksætte og understøtte samarbejdet.”

Social- og Indenrigsministeriet finder, at Charteret - der som nævnt ikke er juridisk bindende - understøtter offentlige myndigheders beslutninger om inddragelse af frivillige i opgaveløsningen inden for lovgivningens rammer.

#### *2.3.4 Spørgsmålet om regulering af kommunale forsikringer i serviceloven og Charteret*

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at servicelovens § 18 ikke indeholder hjemmel til, at kommuner tegner forsikringer for frivillige. Social- og Indenrigsministeriet skal herved henvise til den udtalelse af 15. april 2015, som Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, nu Social- og Indenrigsministeriet, har afgivet herom, og til kulturministerens svar af 9. februar 2015 på Folketingets Kulturudvalgs spørgsmål nr. 110 (alm.del). Udtalelsen og svaret er gengivet ovenfor i afsnit 2.3.2. Det er endvidere ministeriets opfattelse, at bestemmelsen heller ikke er til hinder for kommuners tegning af forsikringer for de frivillige, som inddrages i den kommunale opgaveløsning på grundlag af servicelovens § 18.

Det er endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Charteret - der som nævnt ikke er juridisk bindende - hverken indeholder hjemmel til eller er til hinder for kommuners forsikring af frivillige.

Spørgsmålet om kommuners hjemmel til at tegne forsikringer for frivillige må således afgøres på et andet grundlag, jf. herom nedenfor i afsnit 2.4 og 2.5.

#### *2.4 Arbejdsskadesikringslovgivningen og DL 3-19-2*

Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at hverken serviceloven eller charteret indeholder bestemmelser, som regulerer spørgsmålet om kommuners forsikring af frivillige, jf. afsnit 2.3.

Social- og Indenrigsministeriet finder herefter, at det må undersøges, om der af anden lovgivning kan udledes noget om kommuners pligt til eller adgang til at afholde udgifter til forsikring af frivillige.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse er det relevant at undersøge, om arbejdsskadesikringslovgivningen og DL 3-19-2 indeholder regler om arbejdsgiveres, herunder kommuners, ansvar i forhold til frivillige, der lider en skade henholdsvis forvolder en skade i forbindelse med frivillig indsatsen i tilknytning til den kommunale opgaveløsning.

Det bemærkes, at først når spørgsmålet om, i hvilket omfang den skrevne lovgivning giver hjemmel til eller er til hinder for, at en kommune kan tegne forsikring for frivillige, er afklaret, bliver det relevant at tage stilling til, hvorvidt der kan være hjemmel hertil i kommunalfuldmagtsregler. Det gælder også, når der er tale om lovgivning, som ikke særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. afsnit 2.1 ovenfor.

Social- og Indenrigsministeriet redegør på den baggrund nedenfor for arbejdsskadesikringslovgivningen og dens betydning for den frivillige som skadelidte. Dernæst redegør ministeriet for reglen i DL 3-19-2 om arbejdsgiveransvar og reglens betydning for den frivillige som skadevolder.



Det bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet ikke er kompetent til at tage stilling til, hvad der måtte gælde i konkrete sager efter arbejdsskadesikringslovgivningen, idet sådanne spørgsmål hører under Arbejdsskadestyrelsen. Som nævnt i afsnit 2.1. viger tilsynet, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Tilsvarende kan Social- og Indenrigsministeriet ikke tage stilling til konkrete sager vedrørende DL 3-19-2, da spørgsmål om erstatningsansvar uden for kontrakt ikke er lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. afsnit 2.1.

#### 2.4.1 Arbejdsskadesikringsloven

Arbejdsskadesikringsloven<sup>7</sup> indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

**”§ 2.** Personer, der ansættes til at udføre arbejde her i landet for en arbejdsgiver, er berettigede efter denne lov, jf. §§ 5-7. Arbejdet kan være lønnet eller ulønnet og kan være varigt, midlertidigt eller forbigående...

**§ 5.** Ved arbejdsskade i denne lov forstås ulykke, jf. § 6, og erhvervssygdom, jf. § 7, der er en følge af arbejdet eller de forhold, det er foregået under, jf. dog § 10 a.

**§ 6.** Ved en ulykke forstås efter denne lov en personskade forårsaget af en hændelse eller en påvirkning, der sker pludseligt eller inden for 5 dage.

**§ 7.** Ved erhvervssygdomme forstås efter denne lov:

1) Sygdomme, som efter medicinsk dokumentation er forårsaget af særlige påvirkninger, som bestemte persongrupper gennem deres arbejde eller de forhold, det foregår under, er udsat for i højere grad end personer uden sådant arbejde. Endvidere sygdomme hos et levendefødt barn, der er pådraget inden fødslen som følge af moderens arbejde under graviditeten. Arbejdsskadestyrelsens direktør fastsætter efter forhandling med Erhvervs sygdomsudvalget, jf. § 9, i en fortegnelse, hvilke sygdomme der anses for at være af denne karakter.

2) Andre sygdomme, herunder sygdomme hos et levendefødt barn pådraget inden fødslen, hvis det godtgøres, enten at sygdommen efter den nyeste medicinske dokumentation opfylder de krav, som er nævnt i nr. 1, 1. pkt., eller at den må anses for udelukkende eller i overvejende grad at være forårsaget af arbejdets særlige art.

*Stk. 2.* Sygdomme som følge af påvirkninger af forældrene før befrugtningen eller efter fødslen vil kunne henføres under loven ved ændring af fortegnelsen nævnt i stk. 1, nr. 1, eller efter stk. 1, nr. 2, hvis det godtgøres, at disse påvirkninger har skadende effekt på foster eller barn.

*Stk. 3.* Sygdomme, der er omfattet af stk. 1, nr. 2, og stk. 2, kan kun anerkendes efter forelæggelse for Erhvervs sygdomsudvalget, jf. § 9. Disse sygdomme skal forelægges Erhvervs sygdomsudvalget, når Arbejdsskadestyrelsen skønner, at der er mulighed for, at sygdommen vil kunne anerkendes.

**§ 8.** En person, der har pådraget sig en sygdom, som er optaget i fortegnelsen over erhvervssygdomme, jf. § 7, stk. 1, har krav på ydelser efter loven, medmindre det anses for overvejende sandsynligt, at sygdommen skyldes andre forhold end de erhvervsmæssige.

*Stk. 2.* For erhvervssygdomme gælder retsvirkningerne i denne lov fra den dag, hvor sygdommen anmeldes, medmindre andet er fastsat i loven.

...

**§ 48.** Enhver arbejdsgiver, som i sin tjeneste beskæftiger personer som nævnt i § 2, har sikringspligt efter loven for disse personer, jf. dog stk. 3, 5 og 6.

...

<sup>7</sup> Lovbekendtgørelse nr. 278 af 14. marts 2013 med senere ændringer. Loven kan findes på Retsinfo via dette link: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145683>



Stk. 5. Staten, folkekirken, regionerne og kommunerne har ikke pligt til at tegne forsikring mod følgerne af arbejdsulykker, jf. § 50. Det samme gælder civillisten.

...

**§ 50.** Sikringspligtige arbejdsgivere, jf. § 48, skal overføre deres risiko for ulykker til et forsikringsselskab, der tegner ulykkesforsikring efter denne lov.”

Beskæftigelsesministeriet har anført blandt andet følgende i sit høringssvar modtaget den 24. april 2015 i Økonomi- og Indenrigsministeriet, nu Social- og Indenrigsministeriet:

### **”Lovgrundlag og gældende praksis**

#### *Lovgrundlag*

*”Personer, der ansættes til at udføre arbejde her i landet for en arbejdsgiver, er berettigede efter denne lov, jf. § 5-7. Arbejdet kan være lønnet eller ulønnet og kan være varigt, midlertidigt eller forbigående.”* Dette følger af § 2 i arbejdsskadesikringsloven.

#### *Gældende praksis*

Efter praksis skelnes der i dag mellem to begreber:

- Frivilligt arbejde, der er omfattet af arbejdsskadesikringsloven
- Frivillig indsats, der ikke er omfattet af arbejdsskadesikringsloven

Den anførte sondring har en række ligheder med tilsvarende regler i arbejdsløshedsforsikringsloven. Den afviger dog også på andre punkter. Eksempelsvis ved at deltagelse i indsamlinger er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, men ikke medfører fradrag efter arbejdsløshedsforsikringsloven.

#### *Frivilligt arbejde, der er omfattet af loven*

Retspraksis og administrativ praksis har medført, at arbejdsskadesikringslovens § 2 i dag fortolkes således, at personer, der udfører frivilligt, ulønnet arbejde er sikret efter loven på lige fod med personer, der udfører arbejde mod løn. Det er imidlertid en forudsætning, at der er tale om arbejde i lovens forstand. Det vil sige reelt arbejde i en arbejdsgivers tjeneste. Arbejdsgiveren kan for eksempel være en virksomhed, en kommune eller en forening.

Arbejde efter arbejdsskadesikringsloven indebærer, at der består et tjeneste-/antagelsesforhold mellem en arbejdstager og en arbejdsgiver. Endvidere skal arbejdet have nytteværdi for arbejdsgiveren.

Ved vurderingen af, om der er tale om frivilligt arbejde, foretages der en afvejning af følgende kriterier:

- Er der en instruktionsbeføjelse? Det vil sige har arbejdsgiveren en ret til at lede og fordele arbejdet?
- Er der tale om et reelt stykke arbejde, hvor der er en nytteværdi?
- Skulle en anden have udført arbejdet, dersom den frivillige ikke havde udført arbejdet?
- Er der et ansættelseslignende forhold?
- Er der en fast vagtplan og skal der i tilfælde af fravær findes en afløser?

Ingen af kriterierne kan stå alene, og vurderingen er konkret i den enkelte sag. Hvis ovenstående kriterierne kan besvares bekræftende, taler det for, at der er tale om arbejde i lovens forstand.

Er der tale om frivilligt arbejde har arbejdsgiveren pligt til at tegne arbejdsskadeforsikring for frivillige, der udfører arbejde i lovens forstand, samt at tilslutte sig Arbejdsmarkedets Erhvervs sygdomssikring.





Eksempler på frivilligt arbejde:

- Indsamlinger
- Frivillige i genbrugsbutikker
- ...

#### *Frivillig indsats er ikke omfattet af loven*

Frivillige indsatser er de opgaver der udføres uden, at det er arbejde i lovens forstand. Til vurdering af, om der er tale om frivillig indsats, skal der foretages en afvejning af følgende kriterier:

- Er der ikke instruktionsbeføjelse? Det vil sige, har arbejdsgiveren ikke konkret beføjelse til at lede og fordele indsatsen
- Resulterer arbejdet ikke i en nytteværdi af enten fysisk eller immateriel karakter?
- Hvis den frivillige ikke udførte indsatsen, skulle en anden så have gjort det eller ej?
- Er indsatsen defineret så løst, at der ikke er tale om et ansættelseslignende forhold?
- Er der tale om social og humanitært arbejde?

Når der ikke er en pligt til at sikre personer, der yder en frivillig indsats har "arbejdsgivere" og foreninger mulighed for at sikre de pågældende via en erhvervsansvarsforsikring og/eller ulykkesforsikring. Det sker uden for reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

Et eksempel på frivillig indsats kan fx være besøgsvenner.

#### *Grænseområdet mellem frivilligt arbejde og frivillig indsats*

Eksempler på grænsetilfælde mellem de to begreber:

- Foreningsarbejde
- Festivaler
- Lektiehjælp
- Rådgivning m.m.

Ud fra retspraksis og administrativ praksis vil disse aktiviteter i nogle situationer blive betragtet som frivilligt arbejde og i andre situationer som en frivillig indsats.

### **Arbejdsskadesloven og kommunal sikring af frivillige**

#### *Frivilligt arbejde*

Når en kommune anvender frivillige til at udføre et arbejde for kommunen efter ovenstående retningslinjer, vil de pågældende være omfattet af arbejdsskadesikringsloven på samme måde som andre, der udfører frivilligt arbejde.

...

#### *Frivillig indsats*

Kommuner har efter arbejdsskadesikringsloven ikke pligt til at sikre personer, der udfører en frivillig indsats for kommunen, idet disse ikke er omfattet af arbejdsskadesikringsloven.

#### *Arbejdsskadesikringsloven og øvrige forsikringer*

Arbejdsskadesikringsloven pålægger alene arbejdsgivere, foreninger mv. at sikre personer, der udfører et arbejde for dem i lovens forstand mod følgerne af arbejdsskader.

Arbejdsskadesikringsloven har ikke indflydelse på, hvilke øvrige forsikringer en kommune, forening eller arbejdsgiver kan eller har pligt til at tegne. Arbejdsskadesikringsloven påvirker ikke kommuner og øvriges mulighed for at sikre frivillige vis andre typer af forsikringer."



Arbejdsskadenstyrelsen har endvidere i et notat med titlen "Retligt omfattet af arbejdsskadesikringsloven ved udførelse af frivilligt arbejde eller frivillig indsats", oktober 2012, anført følgende:

"...

### 1. Indledning

I takt med at det i samfundet bliver mere og mere almindeligt at udføre frivilligt arbejde, er der et øget behov for at afklare, hvornår udførelsen af sådant arbejde er omfattet af arbejdsskadesikringslovens regler, og som dermed medfører sikringspligt for arbejdsgiveren.

...

**Frivilligt arbejde:** Arbejde udført af en person, der er omfattet af lovens personkreds. Arbejdsgiveren har sikringspligt over for ansatte, også dem der arbejder frivilligt. Frivilligt arbejde er oftest ulønnet (og kaldes derfor også ulønnet arbejde), men kan være aflønnet i eksempelvis naturalier. ...

**Frivillig indsats:** En indsats, som ikke har karakter af arbejde i lovens forstand. Personer, der udfører frivillige indsatser, er som udgangspunkt ikke omfattet af lovens personkreds, ligesom der ikke påhviler "arbejdsgiveren" en sikringspligt. ...

**Foreningsarbejde:** Et arbejde eller en indsats udført af medlemmer af en forening. Opgaver, som løses inden for foreningens formål, betragtes som en frivillig indsats, mens opgaver der ligger uden for foreningens formål betragtes som frivilligt arbejde. ...

...

#### 2.1. Frivilligt arbejde (ulønnet arbejde)

[Gennemgang af de kriterier, der tillige er anført i Beskæftigelsesministeriets udtalelse af 24. april 2015, jf. ovenfor]

...

Det er i denne vurdering ikke afgørende, hvem arbejdet udføres for. Eksempelvis er det uden betydning om arbejdet udføres for en stor velgørende organisation, en lille organisation eller en kommune. Det er alene afgørende, at der er tale om arbejde i lovens forstand.

Ved frivilligt arbejde udbetales der som altovervejende hovedregel ikke løn. Der kan dog udbetales et symbolsk vederlag for arbejdet, enten i form af penge eller naturalier, ligesom den frivillige ofte får refunderet udgifter, som denne måtte have haft. Det er dog ikke afgørende for vurderingen af, om der er tale om frivilligt arbejde i lovens forstand.

#### 2.2. Frivillig indsats

Ved frivillig indsats forstås alle de indsatser, som bliver udført af frivillige personer, uden at der er tale om arbejde i lovens forstand. Frivillige indsatser medfører dermed heller ikke sikringspligt.

[Gennemgang af de kriterier, der tillige er anført i Beskæftigelsesministeriets udtalelse af 24. april 2015, jf. ovenfor]

...

Sociale og humanitære indsatser karakteriseres ofte ved, at den frivillige yder samvær og venskab med en anden person, som har brug for dette. Dette er ikke arbejde i lovens forstand, idet det er at betragte som organiseret samvær/venskab, hvor den frivillige selv får noget socialt ud af samværet.



...

#### 4. Frivillig indsats, der som udgangspunkt ikke er omfattet af loven

Der findes mange former for frivillige indsatser. Eksemplerne i dette afsnit er ikke udtømmende, og de tjener udelukkende til illustration af, hvilke kriterierne der inddrages i vurderingen. Er der tale om en frivillig indsats, er der ikke sikringspligt for "arbejdsgiveren."

Personer som udfører frivillige indsatser, skal således have en fritidsulykkesforsikring, hvis de ønsker at sikre sig mod skader sket i forbindelse med indsatsen.

##### 4.1. Besøgsven

Mange velgørende organisationer har besøgsven-ordninger, eksempelvis *Ældresagen*. Som besøgsven ved *Ældresagen* skal den frivillige besøge en enlig ældre og holde den ældre med selskab over en kop kaffe eller lignende. Når en person er godkendt af *Ældresagen* til at være besøgsven, bliver denne udstyret med et id-kort. Besøgsvennen og den ældre aftaler herefter selv indbyrdes, hvornår og hvor ofte de skal mødes.

At være besøgsven vil som udgangspunkt være en frivillig indsats og i vurderingen heraf indgår følgende kriterier:

- Der foreligger ingen egentlig instruktionspligt
- Der foreligger ikke et fast vagtskema
- Der er ikke en egentlig nytteværdi af arbejdet andet end socialt samvær
- Der er ikke tale om egentligt arbejde, men en social og humanitær indsats

...

Det ændrer ikke på vurderingen, at indsatsen er arrangeret af kommunen via eksempelvis et plejehjem. Udgangspunktet er, at plejepersonalet på et plejehjem har til opgave at løse opgaver, der er beskrevet i lovgivningen, eksempelvis serviceloven. De frivillige kan og må ikke overtage dette ansvar. Det betyder, at de indsatser, som de frivillige kan og må tilbyde, vil være af mere omsorgsmæssig karakter. Indsatsen bliver dermed ikke til arbejde i lovens forstand, blot fordi den frivillige har en aftale med det lokale plejehjem.

...

#### 5. Eksempler på grænsetilfælde

Det er altid en konkret vurdering, om der er tale om arbejde, som er omfattet af loven, eller om der er tale om en frivillig indsats, som ikke er omfattet af loven. Dette afsnit viser eksempler, hvor den samme funktion både kan være omfattet af loven og ikke omfattet, alt afhængig af omstændighederne for det frivillige arbejde/den frivillige indsats.

##### 5.1. Foreninger

Foreningsarbejde adskiller sig fra frivilligt arbejde ved, at der er tale om personer, som er medlemmer af en forening. Årsagerne til, at personer melder sig ind i foreninger er mangfoldige, men som udgangspunkt kan det lægges til grund, at disse personers medlemskab er et udtryk for et ønske om at fremme foreningens formål, og der er derfor en ikke ubetydelig grad af egeninteresse forbundet hermed.

Medlemmer af foreninger er som udgangspunkt ikke omfattet af lovens personkreds, når de udfører opgaver, som ligger inden for foreningens formål. Derfor er der heller ikke sikringspligt. Årsagen er, at indsatsen primært udføres i foreningens interesse, og dermed også i medlemmets egen interesse. Arbejdet for en forening kan dog være omfattet af loven i det omfang, arbejdet ligger ud over, hvad man *med rimelighed* kan forvente af et foreningsmedlem. En forening kan ligeledes have reelt ansatte personer. For eksempel



er det meget almindeligt, at boligforeninger ansætter en vicevært. Sådanne ansættelser medfører sikringspligt for foreningen.

I vurderingen af om, der er tale om løsning af opgaver inden eller uden for foreningens formål, skal følgende kriterier afvejes:

- Hvilket arbejde blev udført? Det vil sige, arbejdets art, omfang og karakter.
- Hvem havde interesse i, at arbejdet blev udført?
- Var det sædvanligt for medlemmer at udføre det pågældende stykke arbejde?
- Skulle arbejdet ellers have været udført af en professionel?

Det vigtigt at være opmærksom på, at selv om arbejdet ligger uden for foreningens formål, skal der stadig være tale om reelt arbejde, for at pågældende er omfattet af loven. Frivillige indsatser er ikke omfattet af loven, selvom de falder uden for foreningens formål.

...

#### **5.1.1. Sport i foreningsregi**

Amatøridrætsudøvere dyrker idræt uden at indgå i et ansættelsesforhold med idrætsforeningen, og er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af loven. Der kan dog opstå situationer, hvor amatøridrætsudøverne udfører opgaver for idrætsforeningen, som har en sådan karakter, at der efter en konkret vurdering er etableret et antagelsesforhold. I nogle tilfælde kan det dog være svært at afgøre, i hvis interesse en given opgave bliver udført. Der skal derfor ske en afvejning af de almindelige kriterier for foreningsarbejde,...

...

#### **5.2. Festivaler**

I vurderingen af om der er tale om arbejde i lovens forstand, skal de almindelige kriterier afvejes:

- Er der en ansættelsesaftale?
- Er der nytteværdi af arbejdet?
- Skulle en professionel have udført arbejdet, hvis den frivillige ikke havde udført det?
- Er der et vagtskema?

Er der konsekvenser ved udeblivelse fra arbejdet? Eksempelvis får den frivillige inddraget sit armbånd, hvis denne ikke møder op til en planlagt vagt?

...

Sondringen mellem arbejde og fritid kan være lidt sløret, idet den frivillige ved større festivaler ofte opholder sig på festivalens område i en længere periode både dag og nat, uagtet at den frivillige kun skal arbejde i noget af tiden. Det er dog kun tilskadekomst i forbindelse med arbejdet, der er omfattet af loven.

...

Er der tale om frivilligt arbejde, skal der herefter fastslås, hvem der er sikringspligtig arbejdsgiver. Hvis der er tale om frivilligt arbejde for en festivalforening, skal det fastslås, om arbejdet ligger inden eller uden for foreningens formål, jf. de almindelige betragtninger om foreninger, se afsnit 5.1.

..."



Social- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at det følger af arbejdsskadesikringsloven, at arbejdsgivere har sikringspligt for ansatte for følgerne af arbejdsulykker, som de ansatte pådrager sig under arbejdet, og at arbejdsgiveren er ansvarlig for disse skader, uanset om denne har handlet ansvarspådragende efter dansk rets almindelige regler.

Det følger endvidere som beskrevet ovenfor af retspraksis og administrativ praksis, at arbejdsskadesikringslovgivningen i nogle tilfælde vil omfatte skader, som frivillige pådrager sig under deres aktivitet som frivillige. Det vil bero på en konkret vurdering af, hvorvidt der er tale om, at den frivilliges aktivitet kan karakteriseres som frivilligt arbejde, som er omfattet af arbejdsskadesikringslovgivningen, eller som en frivillig indsats, som ikke er omfattet af arbejdsskadesikringslovgivningen.

Det vil endvidere bero på en konkret vurdering, hvorvidt det er den forening, som den frivillige er tilknyttet, som er den sikringspligtige arbejdsgiver, eller om det må antages at være kommunen, hvis det frivillige arbejde er udført for kommunen.

I det omfang der er tale om en arbejdsulykke, som kommunen er ansvarlig for efter arbejdsskadesikringslovgivningen, kan kommunen enten tegne en arbejdsskadeforsikring eller som selvforsikrer, jf. arbejdsskadesikringslovens § 48, stk. 5, udbetale arbejdsskadeerstatning i overensstemmelse med arbejdsskadesikringsloven. Hvis kommunen vælger at tegne en forsikring mod følgerne af en arbejdsulykke, skal den dække det ansvar, som kommunen har efter arbejdsskadesikringsloven.

Social- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at arbejdsskadesikringsloven ikke giver hjemmel til, at kommunen tegner en ulykkesforsikring, der dækker et videregående ansvar end det, som efter arbejdsskadesikringsloven påhviler kommunen som arbejdsgiver.

Social- og Indenrigsministeriet lægger endvidere til grund, at arbejdsskadesikringsloven ikke er til hinder for, at en kommune udover de tilfælde, hvor kommunen er forpligtet hertil, tegner en forsikring, der dækker de skader, som en frivillig pådrager sig som led i en frivillig indsats.

Det må således efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse lægges til grund, at spørgsmålet om kommuners adgang til at tegne en forsikring, der dækker de skader, som en frivillig pådrager sig som led i en frivillig indsats, udover de tilfælde, hvor kommunen er forpligtet til at tegne en arbejdsskadeforsikring, der dækker frivillige, jf. ovenfor, ikke er reguleret i arbejdsskadesikringslovgivningen.

På den baggrund og da Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at der ikke i øvrigt er en regulering af spørgsmålet i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne, jf. afsnit 2.5 nedenfor.

#### *2.4.2 Arbejdsgiveransvaret efter Danske Lov 3-19-2*

Af Danske Lov 3-19-2 følger dansk rets såkaldte principalansvar. Danske Lov 3-19-2 lyder således:

”End giver Husbond sin Tiener, eller anden, Fuldmagt paa sine Vegne at forrette noget, da bør Husbonden selv at svare til hvad derudj forseis af den, som hand Fuldmagt givet haver, og af hannem igien søge Opretning.”

I Justitsministeriets høringssvar af 4. juni 2015 er anført blandt andet følgende:

”... Danske Lov 3-19-2 indeholder dansk rets almindelige grundsætning om arbejdsgivers erstatningsansvar for skader, som arbejdstagere og medhjælpere forvolder på tredjemand, dvs. det såkaldte principalansvar.



Arbejdsgiverens ansvar i medfør af Danske Lov 3-19-2 er uafhængigt af, om arbejdsgiveren har handlet culpøst, men kræver, at arbejdstageren, det vil sige skadevolderen, har handlet culpøst.

Den ansvarlige arbejdsgiver efter Danske Lov 3-19-2 er den, for hvem hvervet udføres, og kan således både være enkeltpersoner, virksomheder og offentlige myndigheder, f.eks. kommuner.

Endvidere skal skadevolderen stå i et vist underordningsforhold til arbejdsgiveren. Ansvar efter Danske Lov 3-19-2 er dog ikke begrænset til lønmodtagere, som arbejdsgiveren har ansat, men finder også anvendelse uden for erhvervsforhold, der inkluderer en antagelses- og afskedigelsesret.

Ansvar efter Danske Lov 3-19-2 er således ikke betinget af, at ansættelsesforholdet er formaliseret, eller af at der ydes et vederlag for arbejdet.

Hvis en person, der er antaget til at udføre opgaver for en arbejdsgiver i Danske Lov 3-19-2's forstand uden at modtage vederlag herfor, culpøst forvolder skade på tredjemand i forbindelse opgavernes udførelse, vil arbejdsgiveren således efter omstændighederne kunne ifalde erstatningsansvar i medfør af Danske Lov 3-19-2.

Hvorvidt en kommune i en konkret situation vil være erstatningsansvarlig i medfør af Danske Lov 3-19-2 for skader, der opstår som følge af, at en frivillig udfører opgaver for kommunen, vil afhænge af en konkret vurdering af sagens omstændigheder, som i sidste ende henhører under domstolene.”

Det følger af Danske Lov 3-19-2, at arbejdsgiveren er erstatningsansvarlig for arbejdstagerens/medhjælperens culpøse adfærd, uanset at arbejdsgiveren selv ikke har handlet culpøst.

Spørgsmålet om, hvorvidt en frivillig, som udfører en indsats i tilknytning til kommunen, kan pådrage kommunen et erstatningsansvar efter Danske Lov 3-19-2, beror på en konkret vurdering af sagens omstændigheder, jf. Justitsministeriets høringsvar af 4. juni 2015.

Danske Lov 3-19-2 giver ikke i sig selv en kommune hjemmel til at tegne en forsikring for skader, som en frivillig forvolder som led i en frivillig indsats for kommunen.

På den baggrund og da Social- og Indenrigsministeriet må lægge til grund, at der ikke i øvrigt er en regulering af spørgsmålet i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne, jf. afsnit 2.5 nedenfor.

## *2.5 Kommunalfuldmagtsregler*

### *2.5.1 Generelle kommunalfuldmagtsgrundsætninger*

Efter kommunalfuldmagtsregler antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttige-kriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner. Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed,



at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 66, 84, 90 og 118, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 17 og 26, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 2. udgave, 2014, side 88, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 124 og 131, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 685 og 688, samt Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68 ff. og 118 ff.

Det omtalte almennyttetekriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at afgøre, hvorvidt en kommune lovligt kan tegne forsikringer for frivillige, der yder en indsats i forhold til kommunale aktiviteter. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt kan tegne de omtalte forsikringer.

Det er efter de nævnte kommunalretlige grundsætninger endvidere antaget, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 85 f og 90 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 25, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 685, og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver 1987, side 68 ff.

Endvidere har en kommune efter de ovenfor nævnte grundsætninger en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner. Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået, jf. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 109 ff., Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, 2011, side 31 f og 61, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 687, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn, 1994, side 182 ff., Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 65, samt Betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilaget side 182.

### *2.5.2 Kommunalfuldmagtsregler om kommunale forsikringer*

Det antages på baggrund af de ovenfor under afsnit 2.5.1 nævnte kommunalfuldmagtsregler, at en kommune lovligt kan yde et beløb til en enkeltperson, når dette er begrundet i varetagelsen af hensynet til at begrænse kommunens udgifter til erstatning, herunder udgifter i forbindelse med gennemførelse af en retssag, jf. herved Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 89 f, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 687.

Ved udøvelsen af skønnet over, hvornår der med henblik på at begrænse kommunens udgifter til erstatning bør ydes et beløb til en enkeltperson, må der indrømmes kommunen et vist spillerum, der blandt andet omfatter vurderingen af, hvorvidt kommunen ved en retssag ville blive dømt erstatningsansvarlig. Det må imidlertid på grundlag af de foreliggende oplysninger i en given sag, for eksempel med støtte i en udtalelse fra



en advokat herom, med den fornødne sikkerhed kunne lægges til grund, at kommunen, uden at der er blevet afsagt dom derom, er forpligtet til at udbetale erstatning.

En forsikring, der dækker kommunens erstatningsansvar, må tilsvarende anses for egnet til generelt at begrænse kommunens udgifter til erstatning, som kommunen må anses for forpligtet til at betale, herunder udgifter i forbindelse med en retssag om kommunens erstatningsansvar. Efter Social- og Indenrigsministeriets praksis antages kommuner på den baggrund at have en lovlige kommunal interesse i at tegne en forsikring, der dækker kommunens erstatningsansvar.

Efter Social- og Indenrigsministeriets praksis er det afgørende for vurderingen af, hvorvidt en kommune kan tegne en forsikring, som kompenserer en skadelidt økonomisk for en skade, om kommunen efter almindelige erstatningsretlige regler kan anses for at være ansvarlig for den indtrådte skade, for eksempel på grund af manglende, mangelfuld eller fejlagtig vejledning, indretning af fysiske rammer mv. Der kan blandt andet henvises til ministeriets udtalelse af 11. august 2011 om kommuners adgang til at tegne ulykkesforsikringer for børn og unge i dagtilbud og folkeskoler.<sup>8</sup>

Social- og Indenrigsministeriet finder i tilslutning hertil, at kommunen i de tilfælde, hvor kommunen på et særligt retsgrundlag er ansvarlig for en skade, for eksempel efter Danske Lov 3-19-2, vil kunne tegne en ansvarsforsikring, uanset at kommunen ikke selv har handlet ansvarspådragende. Det afgørende efter Social- og Indenrigsministeriets praksis er, om kommunen må antages at være forpligtet til at udbetale en erstatning til skadelidte.

En ulykkesforsikring er en forsikring, som kompenserer en skadelidt for en skade, uanset om nogen kan gøres ansvarlig herfor. I tilfælde, hvor den frivilliges skade ikke er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, vil en ulykkesforsikring for den frivilliges tilskadekomst indebære, at kommunen kompenserer den frivillige økonomisk for skaden, uanset om kommunen er ansvarlig for skadens indtræden efter arbejdsskadesikringsloven. En sådan økonomisk compensation må som udgangspunkt anses for at være en økonomisk begunstiggelse af en enkeltperson.

I tilfælde, som efter en konkret vurdering falder uden for kommunens principalansvar efter Danske Lov 3-19-2, vil en ansvarsforsikring for den frivilliges skadegørende adfærd indebære, at kommunen påtager sig dækning af skade uanset, at kommunen ikke kan gøres erstatningsretlig ansvarlig for skaden. Den frivillige (skadevolder) undgår dermed selv at skulle betale erstatning, hvilket indebærer en økonomisk begunstiggelse af en enkeltperson.

Såvel den ovennævnte ulykkesforsikring som den ovennævnte ansvarsforsikring indebærer således en økonomisk begunstiggelse til fordel for den skadelidte henholdsvis skadevolder. Forsikringerne indebærer dermed begunstiggelse af enkeltpersoner, der som udgangspunkt ikke vil være i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne.

Social- og Indenrigsministeriet er på den baggrund som udgangspunkt enig med Statsforvaltningen i, at en kommune ikke kan tegne en ulykkesforsikring- og/eller ansvarsforsikring for frivillige, der yder en indsats i tilknytning til en kommunal aktivitet, som ikke alene dækker det ansvar, som kommunen har som følge af arbejdsskadesik-

---

<sup>8</sup> <http://resumedatabase.oim.dk/media/743219/99.3.5.pdf> og [http://resumedatabase.oim.dk/media/736635/11\\_3\\_1\\_Om\\_kommuners\\_adgang\\_til\\_at\\_tegne\\_ulykkesforsikringer\\_for\\_boern\\_og\\_unge\\_i\\_dagtilbud\\_og\\_folkeskoler.pdf](http://resumedatabase.oim.dk/media/736635/11_3_1_Om_kommuners_adgang_til_at_tegne_ulykkesforsikringer_for_boern_og_unge_i_dagtilbud_og_folkeskoler.pdf)





ringslovgivningen, Danske Lov 3-19-2, sin egen culpøse adfærd i relation til den frivillige eller på et eventuelt andet særligt retsgrundlag, som pålægger kommunen en forpligtelse til at udbetale erstatning.

Baggrunden herfor er, at det som anført ovenfor som udgangspunkt ikke er lovligt efter kommunalfuldmagtsregler at begunstige enkeltpersoner. Imidlertid betyder den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person som ovenfor anført, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig, hvis der i øvrigt er et kommunalt formål med dispositionen.

I Social- og Indenrigsministeriets praksis er der således et eksempel på, at ministeriet har fundet, at der forelå en sådan kommunal interesse, at det var lovligt for kommuner at tegne en forsikring, uanset at kommunen ikke var (erstatnings)ansvarlig for det forhold, som forsikringen dækkede, jf. herved det daværende Indenrigsministeriums, nu Social- og Indenrigsministeriets, udtalelse af 5. november 1999.<sup>9</sup> I udtalelsen tog ministeriet stilling til spørgsmålet om kommuners adgang til at tegne bestyrelsesansvarsforsikringer, der dækker det erstatningsansvar, som medlemmer af bestyrelser, nævn, råd eller lignende, der er udpeget eller valgt af kommunalbestyrelsen, pådrager sig som led i varetagelsen af det pågældende hverv. I udtalelsen er blandt andet anført følgende:

”...

at en kommunes interesse i at kunne tegne en bestyrelsesansvarsforsikring, der (også) dækker bestyrelsesmedlemmer, som er udpeget i medfør af § 68 a i lov om kommunernes styrelse, vil kunne være begrundet i et hensyn til at undgå at komme i en situation, hvor ingen kvalificerede personer - på grund af risikoen for at pådrage sig et betydeligt erstatningsansvar - vil påtage sig et bestyrelseshverv, som kommunen i medfør af § 68 a i den kommunale styrelseslov kan udpege en person til, eller generelt i hensynet til at kunne udpege de bedst kvalificerede personer til sådanne hverv.

Hertil kommer, at en adgang for en kommune til at tegne en bestyrelsesansvarsforsikring for bestyrelsesmedlemmer, som kommunalbestyrelsen har udpeget i medfør af § 68 a i lov om kommunernes styrelse, vil have en nær sammenhæng med selve udpegningen af bestyrelsesmedlemmet, og at den ydelse, medlemmet herved opnår, må antages at være af beskedent omfang.

...”

Social- og Indenrigsministeriet finder, at nærværende sag giver anledning til overvejelser om, hvorvidt der tilsvarende kan antages at være en sådan kommunal interesse i at tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for frivillige, der yder en indsats i tilknytning til en kommunal aktivitet, ud over, hvad kommunen er forpligtet til i medfør af de ovenfor nævnte regler.

### *2.5.3 Overvejelser om hensyn, der kan begrunde tegning af ulykkes- og ansvarsforsikring for frivillige*

Det fremgår udtrykkeligt af servicelovens § 18, at kommuner er forpligtet til at inddrage frivillige sociale organisationer og foreninger. Formålet hermed er at styrke samarbejdet mellem kommunerne og det frivillige sociale arbejde. Det er endvidere hensigten at sikre et godt samspil med de offentlige sociale tilbud i kommunerne. En styrkelse af

<sup>9</sup> Udtalelsen kan findes i ministeriets resumédatabase via dette link: <http://resumedatabase.oim.dk/media/743222/99.3.6.pdf>



samarbejdet har tillige til formål at gavne de borgere, der har brug for hjælp og støtte, og det vil styrke det forebyggende arbejde.

Endvidere peger Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige blandt andet på, at såvel den frivillige verden som det offentlige styrkes af et øget samarbejde og et øget kendskab til hinanden. Det offentlige bør inddrage organisationerne, foreningerne og de frivillige i alle relevante spørgsmål og sammenhænge. Et stærkt civilsamfund med aktive frivillige er forudsætningen for et bæredygtigt og demokratisk samfund.

Det er lovligt, at en kommune i sin opgaveløsning inddrager private, herunder frivillige, hvis det i øvrigt er lovligt for kommunen at overlade opgaveudførelsen til private, jf. afsnit 2.3.1. På nogle områder, for eksempel det sociale område, er det fastsat eller forudsat, at der er et samarbejde mellem kommunen og de frivillige, jf. afsnit 2.3.2. Den frivillige indsats kan ikke defineres præcist, men vil typisk ligge i naturlig forlængelse af en kommunal kerneopgave. Den frivillige indsats kan betyde en forbedring af den kommunale opgaveløsning og dermed en merværdi for kommunens borgere, uden at borgerne eller kommunen skal betale herfor.

Det følger som beskrevet i afsnit 2.4.1. af retspraksis og administrativ praksis, at arbejdsskadesikringsloven kun dækker, hvis der består et tjeneste-/antagelsesforhold mellem en arbejdstager og en arbejdsgiver, og hvis arbejdet skal have nytteværdi for arbejdsgiveren.

Social- og Indenrigsministeriet finder herudover, at det ud fra det ovenfor anførte, selv om der ikke måtte foreligge en egentlig nytteværdi for arbejdsgiveren i arbejdsskadesikringsretlig forstand, må lægges til grund, at den frivillige indsats, som frivillige yder i tilknytning til kommunale opgaver, tillige må antages at have afledt nytteværdi både for de borgere, som har direkte glæde af den frivillige indsats, for eksempel i kraft af samværet med besøgsvenner eller lektiehjælp, og for kommunen, hvis kerneydelse, for eksempel ældrepleje og folkeskoleundervisning, blive styrket af den frivillige indsats.

Det må endvidere lægges til grund, at det frivillige arbejde er karakteriseret netop ved at være frivilligt. Det betyder, at det er en forudsætning for, at kommunen kan leve op til sine forpligtelser efter servicelovens § 18 og udnytte den mulighed, som kommunen i øvrigt har til at inddrage frivillige sociale organisationer og foreninger i sit arbejde, at kommunen kan rekruttere frivillige til en frivillig indsats i kommunen.

Social- og Indenrigsministeriet finder, at inddragelsen af frivillige må anses for at være af samfundsmæssig og kvalitativ betydning for den kommunale opgavevaretagelse. Den frivillige varetager opgaver, som samfundet og den enkelte borger har gavn af, uden at være forpligtet hertil og uden at modtage vederlag herfor.

Som anført ovenfor i afsnit 2.4. er kommuner efter arbejdsskadesikringsloven forpligtet til at sikre sine ansatte mod arbejdsskader. Endvidere er kommunen efter Danske Lovs 3-19-2 erstatningsansvarlig for sine ansattes culpøse skadevoldende handlinger. Kommunens forpligtelser efter arbejdsskadesikringsloven og Danske Lovs 3-19-2 udspringer blandt andet af den nære relation, der er mellem kommunen som arbejdsgiver og den ansatte, herunder kommunens ledelses- og instruktionsbeføjelse over for den ansatte. Ledelses- og instruktionsbeføjelsen kan blandt andet give kommunen mulighed for i et vist omfang at minimere risikoen for arbejdsulykker og skadevoldende handlinger.

Der kan være situationer, hvor det på baggrund af en konkret vurdering må lægges til grund, at en kommune har en sådan egentlig ledelses- og instruktionsbeføjelse over for en frivillig, at den pågældende er omfattet af arbejdsskadesikringsloven eller Danske Lovs 3-19-2.



Det kan være en forudsætning for den frivillige indsats, at kommunen ikke har ledelses- og instruktionsbeføjelse over for den frivillige.

Det må dog antages, at kommunen kan kræve/anvise, at den frivillige indsats alene kan udføres under bestemte forudsætninger.

Når en frivillig yder en frivillig indsats i tilknytning til den kommunale opgaveløsning, er der en risiko for – på samme måde som når en kommunalt ansat varetager sine arbejdsopgaver – dels at den frivillige udsættes for en arbejdsskade, dels at den frivillige forvolder person- og/eller tingsskade. Det betyder, at der for den frivillige kan være en endog ikke ubetydelig økonomisk risiko forbundet med at yde en frivillig indsats, som er uafhængig af muligheden for at lede og instruere den frivillige.

Den merværdi, som den frivillige indsats indebærer i forhold til den kommunale opgaveløsning og kommunens borgere, finder Social- og Indenrigsministeriet kan tale for, at en kommune kan have en kommunal interesse i at imødegå den ovenfor beskrevne økonomiske risiko, som påhviler den frivillige ved at yde en frivillig indsats. Hertil kommer hensynet til at kunne rekruttere frivillige til at yde en indsats i tilknytning til den kommunale opgaveløsning, herunder som fastsat i servicelovens § 18.

#### *2.5.4 Social- og Indenrigsministeriets konklusion vedrørende hjemmelsspørgsmålet*

Som anført ovenfor i afsnit 2.5.3 kan den merværdi, som den frivillige indsats indebærer i forhold til den kommunale opgaveløsning og kommunens borgere, tale for, at en kommune kan have en kommunal interesse i at kunne tegne forsikringer for frivillige, som yder en frivillig indsats i kommunen.

Heroverfor står imidlertid det grundlæggende princip efter kommunalfuldmagtsreglerne om forbud mod begunstiging af enkeltpersoner og den heraf følgende grundsætning om, at en kommune alene kan tegne forsikring, i det omfang kommunen kan anses for erstatningsansvarlig. Der henvises til afsnit 2.5.1. og 2.5.2.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse giver spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at tegne de omhandlede forsikringer, anledning til tvivl.

Social- og Indenrigsministeriet er imidlertid efter en samlet vurdering og en afvejning af de krydsende hensyn af den opfattelse, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at tegne de omhandlede forsikringer.

Social- og Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at de omhandlede forsikringer vil indebære, at kommunen begunstiger enkeltpersoner med en ydelse, kommunen ikke er retligt forpligtet til at yde.

Hertil kommer, at kommunen i kraft af fraværet af ledelses- og instruktionsbeføjelse over for den frivillige ikke har samme mulighed som over for kommunens ansatte for i et vist omfang at minimere risikoen for arbejdsulykker og skadevoldende handlinger.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse bør understøttelsen af den samfundsmæssige interesse i at kunne samarbejde med frivillige på en måde, som kan betyde afholdelse af udgifter i et ikke uvæsentligt omfang, ske med lovgivningsmagtens medvirken.

Social- og Indenrigsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at afgrænsningen til anden lovgivning, de betingelser, som i givet fald bør gælde for sådanne kommunale forsikringer, og det nærmere indhold heraf bør henhøre under lovgivningsmagten. Ministeriet henleder opmærksomheden på, at relevante interessenter vil kunne indgå i en sådan lovgivningsproces.



### 3. Spørgsmålet om tilvejebringelse af lovgivning

Social- og Indenrigsministeriet vil på baggrund af Social- og Indenrigsministeriets ovenfor anførte vurdering af hjemmelsspørgsmålet overveje at tilvejebringe lovgivningsmæssig hjemmel til, at kommunalbestyrelserne og eventuelt regionsrådene gives mulighed for at forsikre borgere, der leverer en frivillig indsats.

### 4. Konsekvenser af Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

De kommunale tilsynsmyndigheder har pligt til at træffe de nødvendige forholdsregler for at få en kommunalbestyrelse til at efterleve gældende ret. Tilsynsmyndigheden vurderer, hvilken reaktion der vil være nødvendig i den konkrete situation, jf. betænkning nr. 1395/2000 om Statens tilsyn med kommunerne, side 131.

Som nævnt i afsnit 2.5.4. er Social- og Indenrigsministeriet efter en samlet vurdering og en afvejning af de krydsende hensyn af den opfattelse, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at tegne de omhandlede forsikringer.

Som nævnt i afsnit 3 vil Social- og Indenrigsministeriet overveje at tilvejebringe lovgivningsmæssig hjemmel til, at kommunalbestyrelserne og eventuelt regionsrådene gives mulighed for at forsikre borgere, der leverer en frivillig indsats.

Social- og Indenrigsministeriet finder under hensyn hertil og til kommuners mulighed for at indrette sig i forhold til udtalelsen, at kommuner senest den 1. juli 2017 skal opsiges eventuelle eksisterende forsikringer for frivillige i overensstemmelse med de opsigelsesvarsler, som måtte være indeholdt i de pågældende forsikringer. Hvis der inden den 1. juli 2017 bliver tilvejebragt hjemmel i lovgivningen til, at kommuner kan tegne de omhandlede forsikringer, vil kommunerne kunne forlænge forsikringerne i overensstemmelse med den pågældende lovgivning.

Kommuner vil fra og med denne udtalelses dato alene kunne tegne nye ulykkes- og ansvarsforsikringer, såfremt der bliver tilvejebragt lovhjemmel hertil.

Social- og Indenrigsministeriet orienterer landets kommuner, hvis der bliver tilvejebragt lovhjemmel til de omhandlede forsikringer.

Social- og Indenrigsministeriet har sendt kopi af dette brev til Statsforvaltningen, Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet, KL og Danske Regioner.

Med venlig hilsen

**Hanna Ege**  
*Chefkonsulent*