



Fremsat den 9. november 2016 af social- og indenrigsministeren (Karen Ellemann)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om social service

(Forsikring af frivillige m.v.)

§ 1

I lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 1270 af 24. oktober 2016, som ændret senest ved § 1 i lov nr. 647 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

1. § 18, stk. 4, ophæves.

2. Efter § 18 indsættes i *kapitel 5*:

»§ 18 a. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen. De tegnede forsikringer skal tegnes på samme vilkår som forsikringer, der er tegnet af kommunen henholdsvis regionen for borgere, der udfører frivilligt arbejde.

Stk. 2. En kommunalbestyrelse eller et regionsråd, som vælger at tegne forsikring efter stk. 1, skal fastsætte ret-

ningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og ulykkesforsikringer.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2017.

Stk. 2. Ansvars- og ulykkesforsikringer, som er tegnet af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet inden lovens ikrafttræden for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen, kan fortsætte.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Lovforslagets indhold
 - 2.1. Forsikring af frivillige
 - 2.1.1. Gældende ret
 - 2.1.1.1. Arbejdsskadesikringsloven
 - 2.1.1.2. Serviceloven
 - 2.1.1.3. Dansk rets almindelige erstatningsretlige regler
 - 2.1.1.4. Almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagtsregler)
 - 2.1.1.5. Regionernes myndighedsfuldmagt
 - 2.1.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser
 - 2.1.3. Den foreslåede ordning
 - 2.1.3.1. Frivillige indsatser, der er dækket af den foreslåede ordning
 - 2.1.3.2. Forsikringer på tværs af kommune- eller regionsgrænsen
 - 2.1.3.3. Frivillige indsatser, der ikke er dækket af den foreslåede ordning
 - 2.1.3.4. Dækkede skader
 - 2.1.3.5. Klageadgang
 - 2.1.3.6. Kommunebestyrelsens og regionsrådets retningslinjer
 - 2.1.3.7. Allerede eksisterende forsikringer
 - 2.2. Indberetning af støtte til det frivillige sociale arbejde
 - 2.2.1. Gældende ret
 - 2.2.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser
 - 2.2.3. Den foreslåede ordning
3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer
9. Sammenfattende skema

1. Indledning

Med lovforslaget foreslås det at ligestille borgere, der leverer en frivillig indsats med personer, der udfører frivilligt arbejde for kommuner og regioner i forhold til erstatning for personskade, da personer, der yder en frivillig indsats, ikke er sikret efter arbejdsskadesikringsloven (lovbekendtgørelse nr. 278 af 14. marts 2013 med senere ændringer) på samme måde som personer, der udfører frivilligt arbejde. Hertil kommer, at private aktører har mulighed for at tegne ulykkesforsikringer for borgere, der leverer en frivillig indsats, mens kommuner og regioner ikke har hjemmel til at tegne forsikring.

Arbejdsgiveres erstatningsansvar, der er fastsat i Danske Lov 3-19-2, for skader, som arbejdstagere og medhjælpere forvolder på tredjemand er ikke betinget af, at ansættelsesforholdet er formaliseret, eller at der ydes vederlag for opgaven. For at sikre, at arbejdstageres skadevoldende adfærd kan dækkes af kommuner og regioner, foreslås det at ligestille frivillige indsatser og frivillige aktiviteter, der ikke er dækket af Danske Lov 3-19-2, med arbejdsgiveres erstatningsansvar. Det gælder igen her, at private aktører har mulighed for at kunne tegne ansvarsforsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats, mens kommuner og regioner ikke har hjemmel til at tegne den pågældende forsikring.

Med lovforslaget foreslås det derfor at give kommunalbestyrelsen og regionsrådet adgang til at kunne tegne ansvars- og

ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen eller regionen. Lovforslaget har til formål at understøtte, at frivillige kan bidrage til lokalsamfundet og være med til at udvikle den lokale opgaveløsning.

Social- og Indenrigsministeriet har i udtalelse af 29. april 2016 fundet, at der hverken i den skrevne lovgivning eller i almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen. Udtalelsen omhandler ikke regionsrådenes mulighed for at tegne forsikring for frivillige.

Civilsamfundet har traditionelt bidraget til at udvikle nye løsninger på de udfordringer, som samfundet har stået over for. SFI's undersøgelse om udviklingen i frivilligt arbejde fra 2004 til 2012 viser, at næsten hver anden dansker i dag er en del af en frivillig indsats i sportsklubber, sociale organisationer, børne- og ungdomsforeninger, natur- og friluftsforeninger, almene boligorganisationer, lokalråd, kulturelle organisationer og meget mere. Mange kommuner har i dag politikker for det lokale samarbejde med civilsamfundet, og flere kommuner efterspørger muligheden for at kunne forsikre frivillige, jf. nedenfor.

Efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven har kommunerne og regionerne pligt til at tegne forsikring mod risikoen for arbejdsulykker og tilslutte sig Arbejdsmarkedets Erhvervsforsikring mod risikoen for erhvervssygdomme for personer, der udfører et frivilligt arbejde for kommunen. Kommunernes forpligtelse omfatter ikke personer, der yder en frivillig indsats for kommunen. Kommunernes forpligtelse efter arbejdsskadesikringsloven omfatter heller ikke ansvarsforsikringen.

Regeringen finder på den baggrund, at det bør være muligt for kommunalbestyrelser og regionsråd at tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for borgere, der yder en frivillig indsats i tilknytning til kommunale eller regionale opgaver i kommunen henholdsvis regionen. Der er således med forslaget tale om et supplement til reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

Endvidere foreslås det med lovforslaget at ophæve den kommunale forpligtelse efter § 18, stk. 4, i lov om social service (herefter serviceloven). Denne giver social- og indenrigsministeren hjemmel til at fastsætte retningslinjerne for kommunernes indsendelse af en redegørelse om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinjer for den centrale opfølgning. Forslaget sker som led i Social- og Indenrigsministeriets generelle arbejde med sanering af indberetninger på socialområdet.

Med hjemmel i servicelovens § 18, stk. 4, har social- og indenrigsministeren i bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område (bekendtgørelse nr. 1020 af 28. juni 2016 med senere ændringer) (herefter retssikker-

hedsbekendtgørelsen) § 47 fastsat, at kommunerne én gang årligt skal indberette oplysninger om det frivillige sociale arbejde. Data omhandler kommunernes samarbejde med frivillige sociale organisationer og deres støtte til frivilligt socialt arbejde – i daglig tale kaldet § 18-midler. Det er imidlertid allerede muligt at følge udviklingen i den økonomiske støtte til frivillige sociale foreninger og organisationer på baggrund af tal fra de kommunale regnskaber.

Data indsamles som en særskilt spørgeskemaundersøgelse og ligger til grund for den såkaldte § 18-redegørelse, som Ankestyrelsen historisk set har udarbejdet for Social- og Indenrigsministeriet, men som nu udarbejdes af Danmarks Statistik. § 18-redegørelsen skal give et landsdækkende billede af udviklingen i samarbejdet og støtten over tid.

Udover indberetningen efter § 47 i retssikkerhedsbekendtgørelsen fremgår den kommunale støtte til lokale frivillige foreninger og organisationer ligeledes af de kommunale regnskaber. Det betyder, at det er muligt at følge den landsdækkende udvikling i den økonomiske støtte til de frivillige sociale foreninger og organisationer ved at trække data i de kommunale regnskaber. Den foreslåede ophævelse af § 18, stk. 4, er derfor en afbureaukratisering og sanering af eksisterende datakilder, men med mulighed for at bevare det landsdækkende billede af den faktiske økonomiske støtte til den lokale frivillighed.

Lovforslaget følger i den forbindelse op på Aftale om kommunernes økonomi for 2017, hvoraf det fremgår, at regeringen og KL er enige om at sikre bedre data på social- og ældreområdet. Samtidig er parterne enige om at sikre, at kommunerne kun har pligt til at indberette data, der har betydning for kvalitet, styring og prioritering på social- og ældreområdet.

2. Lovforslagets indhold

2.1. Forsikring af frivillige

2.1.1. Gældende ret

2.1.1.1. Arbejdsskadesikringsloven

Arbejdsskadesikringsloven regulerer blandt andet forholdet mellem arbejdsgivere, herunder kommuner og regioner, og arbejdstagere for så vidt angår spørgsmålet om erstatning og godtgørelse i forbindelse med arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Det fremgår af arbejdsskadesikringsloven, at arbejdsgivere, der antager personer til at udføre arbejde her i landet, har pligt til at tegne en arbejdsskadeforsikring vedrørende risikoen for arbejdsulykker i et forsikringsselskab og tilmelde sig Arbejdsmarkedets Erhvervsforsikring vedrørende risikoen for erhvervssygdomme. Den pligt gælder også for kommuner og regioner. Kommuner og regioner kan dog vælge at være selvforsikrende i forhold til arbejdsulykker.

Af arbejdsskadesikringslovens § 2 fremgår det, at arbejdet kan være lønnet eller ulønnet og kan være varigt, midlertidigt eller forbigående.

Der skelnes således mellem frivilligt arbejde, der er dækket af reglerne i arbejdsskadesikringsloven, og frivillig indsats, der ikke er dækket af reglerne i arbejdsskadesikringsloven, jf. også nærmere nedenfor.

Arbejde i arbejdsskadesikringslovens forstand forudsætter efter § 2, stk. 1, at der består et tjeneste-/antagelsesforhold mellem arbejdstageren og arbejdsgiveren. Endvidere skal arbejdet efter praksis tilvejebringe en form for nytteværdi af enten fysisk eller immateriel karakter. Frivilligt arbejde er oftest ulønnet arbejde.

For at afklare, hvorvidt der er tale om frivilligt arbejde eller frivillig indsats, skal der foretages 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, hvis 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?

Hvis der kan svares positivt på ovenstående spørgsmål, taler det umiddelbart for, at der er tale om frivilligt arbejde, der er omfattet af reglerne om arbejdsskadesikring. Omvendt taler det for, at der er tale om frivillig indsats, hvilket ikke er omfattet af reglerne om arbejdsskadesikring, hvis der ikke er en klar instruktionsbeføjelse, ikke er nytteværdi mv. Der skal dog altid foretages en konkret individuel vurdering i hver enkelt sag. Det er Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, der har kompetencen til at foretage denne vurdering efter arbejdsskadesikringsloven. En nærmere beskrivelse af praksis på området kan ses på Arbejdsmarkedets Erhvervssikrings hjemmeside.

Frivillige indsatser, der som ovenfor nævnt ikke er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, kan f.eks. være aktiviteter i sociale samværscafeer for udsatte borgere, besøgsvener, lektiehjælp i visse situationer, vågekone og frivillige til aktiviteter som f.eks. hjælp til gadedbold. Sociale og humanitære indsatser karakteriseres således ved, at den frivillige yder samvær og venskab med en anden person, som har brug for dette. Sociale og humanitære indsatser er i udgangspunktet ikke arbejde i lovens forstand og karakteriseres derfor som frivillige indsatser. Også i disse sager vil der dog skulle foretages en konkret individuel vurdering i hver enkelt sag.

Frivilligt arbejde kan f.eks. være frivilliges bidrag i genbrugsbutikker i form af salg, regnskab mv., frivillige gartnere, der ordner have for f.eks. et plejehjem, forsøgspersoner, kompetencefrivillige, der bidrager med erhvervede kompetencer på frivillig basis som f.eks. læger, fysioterapeuter, socialpædagoger, lærere o.a. på f.eks. væresteder, asylcentre eller visse typer af frivillig rådgivning som f.eks. frivillig retshjælp og frivillig medicinsk og sundhedsfaglig rådgivning.

Borgere, der udfører frivilligt arbejde i arbejdsskadesikringslovens forstand, er således efter de gældende regler dækket af arbejdsskadesikringsloven. Det betyder, at såfremt en borger leverer frivilligt arbejde og kommer til skade, har vedkommende krav på erstatning og godtgørelse gennem arbejdsskadesikringssystemet. Disse regler gælder ikke for borgere, der leverer en frivillig indsats.

2.1.1.2. Serviceloven

Af vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven) afsnit IX er det skitseret, hvad der forstås ved begrebet frivillig.

- Indsatsen udføres uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang. En person må ikke kunne trues med økonomiske eller sociale sanktioner, hvis vedkommende ikke længe ønsker at udføre opgaven.
- Indsatsen er ikke-lønnet. Der kan dog ydes godtgørelse for omkostninger, f.eks. 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 hjælpssomhed af spontan og uformel karakter, som f.eks. at slå græs for naboen eller handle ind for den ældre mand i opgangen.

Begrebet frivillig i serviceloven henviser ikke til hverken arbejde eller indsats i arbejdsskadesikringslovens forstand. Begrebet frivillig er således samlebetegnelse for den frivillige aktivitet, hvad enten der er tale om frivilligt arbejde eller frivillige indsatser.

2.1.1.3. Dansk rets almindelige erstatningsretlige regler

Erstatningsansvar for skader forvoldt på tredjemand af frivillige, der udfører opgaver for en kommune eller en region, forudsætter, at de almindelige erstatningsretlige betingelser i dansk ret er opfyldt.

For at der kan pålægges en skadevolder erstatningsansvar efter disse betingelser, er det en forudsætning, at der er sket en skade, som har medført et økonomisk tab.

Det er endvidere en forudsætning, at der foreligger det fornødne ansvarsgrundlag. Dansk rets almindelige ansvarsgrundlag er den såkaldte culperegulering. Culpareglen beskrives traditionelt således, at der indtræder ansvar for skade, som forvoldes ved en handling, der kan tilregnes den, der handler, som forsætlig eller uagtsom. Det almindelige culpaansvar er i en række tilfælde fraveget i særlovregningen. Et

skærpet ansvarsgrundlag følger f.eks. af reglen i Danske Lov 3-19-2 om det såkaldte principalansvar. Bestemmelsen indeholder dansk rets almindelige grundsætning om arbejdsgiveres erstatningsansvar for skader, som arbejdstagere og medhjælpere forvolder på tredjemand. Arbejdsgiverens ansvar er her uafhængigt af, om arbejdsgiveren har handlet culpøst, men kræver, at arbejdstageren har handlet culpøst. Ansvaret efter Danske Lov 3-19-2 er ikke betinget af, at ansættelsesforholdet er formaliseret, eller af at der ydes et vederlag for arbejdet.

En betingelse for at ifalde et erstatningsansvar er endvidere, at der foreligger den nødvendige forbindelse mellem den indtrådte skade og det ansvarspådragende forhold. Erstatningsansvar forudsætter således, at der er årsagssammenhæng mellem den skadevoldende adfærd og den pågældende skade. Det kan udtrykkes som et krav om, at et ansvarspådragende forhold som udgangspunkt skal have været en nødvendig betingelse for en skades indtræden.

Herudover forudsætter et erstatningsansvar, at der foreligger såkaldt adækvans (påregnelighed). Herved forstås, at den ansvarspådragende adfærd skal have forøget risikoen for, at den pågældende skade indtræffer. Hvis skadesrisikoen er den samme som før handlingen, må en derefter indtrådt skade betragtes som hændelig. Det er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt, at risikoen er blevet forøget – risikoen skal forøges for den skade, som rent faktisk indtræder. Et erstatningsansvar omfatter således ikke følger, der fremstår som atypiske og tilfældige i forhold til den risiko, som blev fremkaldt ved den ansvarspådragende handling.

De almindelige erstatningsretlige regler i dansk ret suppleres bl.a. af reglerne i bekendtgørelse af lov om erstatningsansvar (herefter erstatningsansvarsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 266 af 21. marts 2014. Erstatningsansvarsloven indeholder en række regler om erstatningsansvaret for arbejdstagere, der forvolder skade på tredjemand, som arbejdstagerens arbejdsgiver bliver erstatningsansvarlig for i medfør af Danske Lov 3-19-2.

Efter erstatningsansvarslovens § 19, stk. 1, er en skadevolder som udgangspunkt ikke erstatningsansvarlig for skade, der dækkes af en tingsforsikring eller driftstabsforsikring, jf. erstatningsansvarslovens § 19, stk. 1. Reglen gælder, uanset om ansvarsgrundlaget er den almindelige culperegulering eller et strengere ansvarsgrundlag.

Udgangspunktet i § 19, stk. 1, gælder ikke, såfremt den erstatningsansvarlige har forvoldt skaden forsætligt eller ved grov uagtsomhed, jf. lovens § 19, stk. 2, nr. 1, eller skaden er forvoldt ved udøvelse af offentlig eller erhvervsmæssig virksomhed eller virksomhed, der kan ligestilles hermed, jf. lovens § 19, stk. 2, nr. 2.

Har en arbejdstager forvoldt en skade, der er dækket af en tingsforsikring, en driftstabsforsikring eller arbejdsgiverens ansvarsforsikring, ifalder arbejdstageren ikke erstatningsan-

svaret, medmindre skaden er forvoldt forsætligt eller ved grov uagtsomhed, jf. § 19, stk. 3.

Efter erstatningsansvarslovens § 23, stk. 1, kan erstatning, som en arbejdsgiver har måttet udrede som følge af en arbejdstagers uforsvarlige adfærd, kun kræves betalt af denne i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, arbejdstagerens stilling og omstændighederne i øvrigt.

Arbejdstagerens erstatningsansvar over for skadelidte kan nedsættes eller bortfalde, hvis det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, arbejdstagerens stilling og omstændighederne i øvrigt, jf. erstatningsansvarslovens § 23, stk. 2, jf. stk. 1.

Hvorvidt en kommune eller en region vil være erstatningsansvarlig i medfør af Danske Lov 3-19-2 for skader på tredjemand, som 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.

2.1.1.4. Almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse (kommunalfuldmagtsregler)

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 almennytteskriterium. 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.

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.

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.

Det antages på baggrund af de ovenfor 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.

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 lovlig 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, f.eks. på grund af manglende, mangelfuld eller fejlagtig vejledning, indretning af fysiske rammer mv.

Social- og Indenrigsministeriet finder i tilslutning hertil, at kommunen i de tilfælde, hvor kommunen på et særligt retsgrundlag er ansvarlig for en skade, f.eks. 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.

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 begunstigelse af en enkeltperson.

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 kompensation må som udgangspunkt anses for at være en økonomisk begunstigelse af en enkeltperson.

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

Social- og Indenrigsministeriet har i sin udtalelse af 29. april 2016 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 begunstigelse 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 gav spørgsmålet, om hvorvidt der er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at tegne de omhandlede forsikringer, anledning til tvivl, men ministeriet har efter en samlet vurdering og en afvejning af de krydsende hensyn fundet, at der ikke er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at tegne de omhandlede forsikringer. Social- og Indenrigsministeriet lagde herved vægt på, at de omhandlede forsikringer vil indebære, at kommunen begunstiger enkeltpersoner med en ydelse, kommunen ikke er retligt forpligtet til at yde. Hertil kom, at kommunen i kraft af fraværet af ledelses- og instruktionsbeføjelse over for den frivillige ikke har samme mulighed for i et vist omfang at minimere risikoen for arbejdsulykker og skadevoldende handlinger som over for kommunens ansatte. Endelig anførte Social- og Indenrigsministeriet, at 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.

2.1.1.5. Regioners myndighedsfuldmagt

Det fremgår af § 5, stk. 1, i lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommuner, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (herefter regionsloven) (lovbekendtgørelse nr. 770 af 9. juni 2015), at regionerne har ansvaret for en række positivt afgrænsede opgaver. Regionerne kan således varetage opgaver inden for sundhedsområdet, regional udvikling, det sociale område, undervisningsområdet, trafikområdet og visse begrænsede opgaver inden for miljøområdet.

Regionerne kan ikke varetage andre opgaver end de i regionslovens § 5, stk. 1, nævnte. Det indebærer, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke finder anvendelse for regionernes virksomhed.

Det forhold, at regioner er offentlige myndigheder, der modtager offentlige bevillinger, og som varetager opgaver i henhold til lovgivningen, indebærer, at regioner kan foretage dispositioner, der er nødvendige eller hensigtsmæssige for at varetage de lovbundne opgaver, jf. bemærkningerne til Lovforslag L65 af 24. februar 2005 (regionslovens) § 5, stk. 2, Folketingstidende 2004-2005 (2. samling), tillæg A, side 2684. Det kaldes for regionernes "myndighedsfuldmagt".

Det må antages, at regionerne med hjemmel i ovennævnte myndighedsfuldmagt og under de samme betingelser, der gælder for kommunerne, jf. ovenfor, kan tegne forsikringer, der dækker regionens erstatningsansvar, herunder efter arbejdsskadesikringsloven og Danske Lov 3-19-2.

I det omfang, at regioner ikke i medfør af den skrevne lovgivning eller erstatningsretlige grundsætninger har et erstatningsansvar for en indtrådt skade, forudsætter regioners tegning af forsikring, at der er fastsat regler herom i særlovgivningen, jf. regionslovens § 5, stk. 2.

2.1.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser

Frivillige kræfter og civilsamfundet har historisk bidraget til løsninger på samfundsmæssige udfordringer. Danmark er således også et sted, hvor der er mange borgere, der er frivillige i stort og småt. Næsten hver anden dansker leverede i 2014 en frivillig indsats eller frivilligt arbejde inden for sport, kultur, socialområdet og mange andre områder, hvor de både deltog i bestyrelsesarbejde, lokalråd, politiske aktiviteter samt var frivillige for og/eller med andre medborgere.

Danmark har derfor haft tradition for, at frivillige bidrager aktivt til udviklingen af velfærdssamfundet. Ikke som en erstatning for den service, som kommunen er forpligtet til at levere, men som et bidrag fordi civilsamfundet kan levere noget andet, som både gavner den enkelte borgere og samfundet som helhed.

En af de nyeste trends er den såkaldte samskabelse, hvor kommuner/regioner og civilsamfundet går sammen om at løse udfordringer i lokalområderne. Medborgerne gøres til medskabere af den service, der leveres. Det er godt for den fælles velfærd, fordi det kan være med til at sikre et klart borgerperspektiv i den leverede service. Men det styrker også den demokratiske deltagelse, at borgerne kan være med til at påvirke, hvordan man tilrettelægger opgaveløsningen i den enkelte kommune.

Frivillige og civilsamfundet er derfor med til at producere den leverede velfærd, og de er skabere af den selvsamme velfærd. Her kan usikkerheden omkring forsikringsspørgsmålet og erstatningsansvar være en barriere for at kunne sikre denne frivillige indsats.

Det er derfor Social- og Indenrigsministeriets holdning, at det skal være muligt at forsikre borgere, der leverer en frivillig indsats på lige fod med borgere, der laver frivilligt arbejde, i forhold til personskaade. Det skal være med til at sikre, at forhold vedrørende forsikring ikke er en barriere for at rekruttere frivillige, og at det bliver muligt at forsikre borgere, der leverer en frivillig indsats i kommuner og regioner, ligesom private aktører, herunder foreninger, har mulighed for at kunne forsikre borgere, der leverer en frivillig indsats for den pågældende organisation.

Desuden er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at reglerne efter Danske Lov 3-19-2 kan medføre en barriere for den lokalpolitiske prioritering af, hvordan den lokale service tilrettelægges bedst muligt. Det skyldes, at reglerne ikke i sig selv giver kommuner og regioner hjemmel til at kunne forsikre borgere, der leverer en frivillig indsats i tilknytning til den kommunale eller regionale opgavevaretagelse, og der dermed kan opstå usikkerhed om, hvorvidt den

frivillige indsats og aktivitet er omfattet af reglerne. Denne usikkerhed kan få kommuner og regioner til at afskære frivillige fra visse typer af opgaver, hvor frivillige ellers vil kunne bidrage til løsningen, da erstatningsansvaret for skadevoldende adfærd kan være usikkert og i sidste ende evt. vil skulle prøves ved domstolene.

For at sikre de bedste muligheder for en lokalpolitisk prioritering af frivilliges indsats, er det derfor Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning kan bidrage til at sikre frivilliges mulige bidrag til en given opgaveløsning.

2.1.3. Den foreslåede ordning

Med lovforslagets § 1, nr. 2, foreslås det at give kommunalbestyrelserne og regionsrådene mulighed for at kunne tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for borgere, der yder en frivillig indsats i tilknytning til løsning af kommunale og regionale opgaver. Forsikringerne skal kunne dække borgerens tilskadekomst ved en frivillig indsats efter samme principper, som gælder efter arbejdsskadesikringsloven for borgere, der udfører frivilligt arbejde, samt skadevoldende adfærd efter samme principper, der gælder efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, herunder erstatningsansvarsloven.

Den foreslåede ordning ændrer således ikke på den pligt, som kommuner og regioner har efter arbejdsskadesikringsloven til at forsikre de borgere, der udfører frivilligt arbejde i tilknytning til løsning af en kommunal eller regional opgave. Hvis en borger, der udfører frivilligt arbejde, er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, vil retten til erstatning til den pågældende skulle vurderes efter disse regler.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan således ikke tegne forsikringer, der træder i stedet for arbejdsskadesikringslovens område og de forpligtelser, der allerede påhviler kommuner og regioner i medfør heraf.

Den foreslåede ordning dækker for så vidt angår tilskadekomst alene borgere, der leverer en frivillig indsats i arbejdsskadesikringslovens forstand, og som dermed ikke er omfattet af reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

Den foreslåede ordning ændrer ikke på det erstatningsansvar, der allerede gælder for kommunalbestyrelsen og regionsrådet som følge af Danske Lov 3-19-2. Den foreslåede ordning gælder således for de frivillige indsatser og aktiviteter, der ikke allerede er omfattet af Danske Lov 3-19-2.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet beslutter selv, hvorvidt kommunen henholdsvis regionen ønsker at tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for frivillige, der yder en frivillig indsats i tilknytning til løsning af kommunens eller regionens opgaver. Det er således op til den enkelte kommunalbestyrelse og det enkelte regionsråd at træffe beslutning om, hvorvidt de omhandlede ulykkes- og ansvarsforsikringer skal tegnes, og i givet fald, om det er alle eller kun udvalgte frivillige indsatser og aktiviteter, der skal omfattes.

Den enkelte kommunalbestyrelse eller regionsråd skal i medfør af den foreslåede § 18 a, stk. 2, fastsætte de lokale retningslinjer herfor.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan vælge kun at tegne enten ulykkesforsikring eller ansvarsforsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats i tilknytning til løsning af kommunens eller regionens opgaver. Det er således en lokalpolitisk prioritering at fastlægge det lokale serviceniveau for de borgere, der leverer en frivillig indsats.

Det er en forudsætning for, at en eventuel erstatningssum udbetales som følge af den tegnede forsikring, at skaden sker under udførelsen af den frivillige indsats. Forsikringserstatning kan således ikke udbetales, hvis borgerens tilskadekomst eller skadevoldende adfærd ikke sker som en konsekvens af den frivillige indsats. Erstatning kan derfor som hovedregel ikke udbetales ved transport til og fra den frivillige indsats, jf. reglerne i bekendtgørelse om arbejdsskadesikring under befordring til og fra arbejde (herefter befordringsbekendtgørelsen) (bekendtgørelse nr. 939 af 26. november 2003), eller såfremt den frivillige går ud over rammerne for den frivillige indsats, f.eks. hvis den frivillige indsats ikke sker i tilknytning til kommunens og regionens opgavevaretagelse.

For så vidt angår den frivilliges tilskadekomst tilsigtes en ligestilling mellem personer, der udfører et frivilligt arbejde og dermed er sikret efter arbejdsskadesikringsloven, og personer, der udfører en frivillig indsats. Det betyder, at de tegnede forsikringer skal tegnes på samme vilkår som forsikringer, der er tegnet af kommunen hhv. regionen for borgere, der udfører frivilligt arbejde. Det forudsættes således, at erstatning og godtgørelse m.v. udmåles efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

Det gælder også, såfremt kommunen eller regionen er selvforsikrende. Vælger kommunen eller regionen at være selvforsikret vedrørende forsikringer efter forslaget til § 18 a, udmåles erstatning og godtgørelse til tilskadekomne, der er kommet til skade under udførelsen af en frivillig indsats, på samme måde som til personer, der er kommet til skade for en selvforsikret kommune eller region under udførelse af frivilligt arbejde.

Personskader, der indtræder under udførelsen af en frivillig indsats, skal ikke anmeldes til Arbejdsmarkedets Erhvervs-sikring efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

Sager om personskade i forbindelse med frivillig indsats anmeldes til det forsikringsselskab, hvor der er tegnet ulykkesforsikring eller - hvis kommunen hhv. regionen er selvforsikret - til pågældende kommune eller region. Forsikringsselskabet eller den selvforsikrede kommune hhv. region behandler herefter sagen og træffer afgørelse.

Til brug for afgørelser af sager om frivillig indsats kan selvforsikrede kommuner, regioner og forsikringsselskaberne indhente en vejledende udtalelse om skadernes følger i form af en vurdering af det varige mén og/eller tabet af erhvervs-

evne i Arbejdsmarkedets Erhvervs-sikring med henblik på forsikringsselskabets eller den selvforsikrede kommunes hhv. regions vurdering af og afgørelse i sagen.

Tvister om, hvorvidt en given skade under udførelse af en frivillig indsats er omfattet af forsikringen efter den foreslåede § 18 a, og/eller skadens følger afgøres ved domstolene. Det forudsættes, at kommunen hhv. regionen vejleder skadelidte om muligheden for domstolsprøvelse.

For så vidt angår den frivilliges skadevoldende adfærd tilsigtes en ligestilling med ansatte, for hvem en kommune eller region er erstatningsansvarlig for. Det betyder, at forsikring vedrørende skadevoldende adfærd skal tegnes på de vilkår, der allerede er gældende for øvrige ansatte.

Der tilsigtes en ligestilling mellem forsikringer vedrørende tilskadekomst efter § 18 a og arbejdsskadesikringen. Det forudsættes, at forsikringsvilkårene følger princippet i arbejdsskadesikringslovens § 77 og, at forsikringer tegnet efter forslaget til § 18 a derfor er primær i forhold til andre forsikringer, der måtte være tegnet af en ansvarlig skadevolder og dækker samme skade. Anvendelse af princippet i § 77 udelukker ikke, at den frivillige kan rejse et eventuelt differencekrav mod den ansvarlige skadevolder eller dennes ansvarsforsikringsselskab.

2.1.3.1. Frivillige indsatser, der er dækket af den foreslåede ordning

Den klassiske organiseringsform har været, at frivillige fra en organisation eller forening bidrog med en frivillig indsats til en (gruppe) borger(e). Men den frivillige indsats er i dag mere end dette. Frivillige indsatser foregår i netværk, hvor man er frivillige for og/eller med hinanden. Og frivillige indsatseres organiseringsform er mere fragmenteret end den klassiske forening eller organisation og kan i dag organiseres af privatpersoner eller koordineres via sociale medier, men uden nogen formel organiseringsform.

Det er op til kommunalbestyrelsen og regionsrådet at fastlægge retningslinjer for, hvilke typer af frivillige indsatser der kan tegnes forsikring for i tilknytning til den kommunale og regionale opgaveløsning. Det er dog ikke hensigten med forslaget at åbne op for dobbeltdækning af borgere, der leverer en frivillig indsats. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet bør derfor lade det indgå i overvejelserne, at private NGO'er, frivillige organisationer og foreninger allerede har mulighed for at tegne forsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan vælge at tegne ulykkes- og ansvarsforsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats i tilknytning til kommunens og regionens opgaveløsning. Det betyder også, at den foreslåede § 18 a har et bredere anvendelsesområde end servicelovens § 18, der alene gælder det sociale område, se dog det beskrevne i afsnit 2.1.3.3.

2.1.3.2. Forsikringer på tværs af kommune- eller regionsgrænsen

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan med den foreslåede ordning tegne forsikring for borgere, der yder en frivillig indsats i tilknytning til den kommunale og regionale opgaveløsning. Hermed kan kommunalbestyrelsen og regionsrådet også forsikre borgere, der har bopæl uden for kommunen eller regionen, og som yder en frivillig indsats efter de gældende retningslinjer i kommunen eller regionen.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan ikke forsikre borgere med bopæl i kommunen eller regionen, der yder en frivillig indsats i tilknytning til en anden kommunes eller regions opgaveløsning. Kommunalbestyrelsen kan dog stadig efter § 18 i serviceloven yde tilskud til frivillige sociale foreninger eller organisationer uden for kommunen, der kan anvende tilskuddet til at tegne forsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats.

2.1.3.3. Frivillige indsatser, der ikke er dækket af den foreslåede ordning

Der gælder særlige regler for forsikring af frivillige i beredskabet. Her er de frivillige forsikret gennem reglerne i lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige mv. (lovbekendtgørelse nr. 284 af 14. marts 2013 med senere ændringer). Frivillige i tilknytning til beredskabet er derfor ikke omfattet af den foreslåede hjemmel.

2.1.3.4. Dækkede skader

Som ovenfor anført kan kun skader, der sker som følge af den frivillige indsats, dækkes efter den foreslåede ordning. Sikringen vil således dække de frivillige, der kommer til skade ved en ulykke under udførelse af den frivillige indsats eller pådrager sig en sygdom, der er en følge af påvirkninger i forbindelse med udførelse af den frivillige indsats. Det kan f.eks. være ved en ydre hændelse, hvor den pågældende borger ufrivilligt pådrager sig en påviselig skade gennem den frivillige indsats.

En ansvarsforsikring vil kunne dække skade som den frivillige forvolder under ydelsen af den frivillige indsats efter de almindelige erstatningsretlige regler, jf. i øvrigt afsnit 2.1.1.5. Skader, der er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, er ikke omfattet af bestemmelserne i denne lov, som beskrevet i afsnit 2.1.3.

2.1.3.5. Klageadgang

Det er kommunalbestyrelsen og regionsrådet, der tager stilling til, hvorvidt den enkelte kommune henholdsvis regionsråd skal have mulighed for at tegne forsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats. Dermed betragtes muligheden for at kunne tegne ansvars- og ulykkesforsikring også som en del af det generelle serviceniveau. Det følger af § 60, stk. 3, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (herefter retssikkerhedsloven) (lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 med senere ændrin-

ger), at beslutninger om det generelle serviceniveau ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Afgørelser vedrørende spørgsmål i forhold til arbejdsskadesikringsloven, herunder om aktiviteten er et arbejde, der er omfattet af loven, træffes fortsat af Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og Ankestyrelsen som 2. instans, jf. arbejdsskadesikringslovens § 44.

Er kommunen hhv. regionen i forbindelse med en skade i tvivl om, hvorvidt den konkrete aktivitet er frivillig indsats eller frivilligt arbejde, vil kommunen hhv. regionen være forpligtet til at foretage anmeldelse til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, der træffer afgørelse om, hvorvidt sagen kan anerkendes som en arbejdsskade på baggrund af den praksis, der er opbygget i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet bør således være opmærksomme på, hvorvidt det er arbejdsskadesikringslovens regler, der finder anvendelse i det konkrete tilfælde. Herefter skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet vejlede borgere, der udfører frivilligt arbejde, om vedkommendes rettigheder efter arbejdsskadesikringsloven.

Kommunalbestyrelsen og Regionsrådets beslutninger i henhold til denne lov er omfattet af det almindelige kommunale tilsyns kompetence. Eventuelle spørgsmål om, hvorvidt der er tale om frivilligt arbejde eller frivillig indsats, henhører under Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og Ankestyrelsen som 2. instans, jf. også ovenfor.

2.1.3.6. Kommunalbestyrelsens og regionsrådets retningslinjer

Det er kommunalbestyrelsen og regionsrådet, der med den foreslåede ordning og under hensyntagen til de lokale forhold kan træffe generel beslutning om at gøre brug af muligheden for at forsikre frivillige i tilknytning til den kommunale og regionale opgaveløsning. Såfremt det besluttes, skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet fastsætte retningslinjer for, hvilke typer af indsatser der ønskes omfattet af den foreslåede hjemmel. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan i forbindelse hermed overveje følgende relevante aspekter i fastsættelsen af de lokale retningslinjer:

- Hvilke typer af frivillige indsatser skal omfattes af den foreslåede hjemmel?
- Hvilke sektorområder skal omfattes af den foreslåede hjemmel?
- Skal den foreslåede hjemmel kunne dække borgere med bopæl uden for kommunen henholdsvis regionen?

2.1.3.7. Allerede eksisterende forsikringer

Det fremgår af Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 29. april 2016, at kommunerne senest den 1. juli 2017 skal opsigte eventuelle eksisterende forsikringer for frivillige i overensstemmelse med de opsigelsesvarsler, som måtte være indeholdt i de pågældende forsikringer. Det fremgår desuden, at hvis der inden den 1. juli 2017 tilvejebringes hjemmel i lovgivningen til, at kommuner kan tegne de omhandle-

de forsikringer, vil kommunerne kunne forlænge forsikringerne i overensstemmelse med den pågældende lovgivning.

Med lovforslaget tilvejebringes den nødvendige lovhjemmel til forsikring af frivillige. Allerede eksisterende ansvars- og ulykkesforsikringer kan på den baggrund fortsætte efter ikrafttrædelsen af denne lov uden, at det forudsætter en kommunalbestyrelses- eller regionsrådsbeslutning herom, jf. herved den foreslåede overgangsbestemmelse i lovforslagets § 2, stk. 2. Sådanne forsikringer vil endvidere af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kunne besluttes forlænget i overensstemmelse med retningslinjerne i den foreslåede ordning. Det er et krav, at den konkrete forsikring er i overensstemmelse med de foreslåede bestemmelser. Kommunalbestyrelser og regionsråd, der forud for lovens ikrafttræden måtte have tegnet forsikringer, der ikke er i overensstemmelse med retningslinjerne i den foreslåede hjemmel, skal i overensstemmelse med Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 29. april 2016 senest den 1. juli 2017 opsiges sådanne ordninger i overensstemmelse med de opsigelsesvarsler, som måtte være indeholdt i de pågældende forsikringer.

Der henvises til de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 2.

2.2. Indberetning af støtte til det frivillige sociale arbejde

2.2.1. Gældende ret

Af servicelovens § 18, stk. 4, fremgår, at social- og indenrigsministeren fastsætter retningslinjer for kommunalbestyrelsens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinjer for den centrale opfølgning. Udgangspunktet herfor er servicelovens § 18, stk. 2, hvoraf det fremgår, at kommunalbestyrelsen årligt skal afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde. Kommunerne er kompenseret via det udvidede totalbalanceprincip (DUT-princippet). Midlerne er således en del af det kommunale bloktilskud og er derfor ikke øremærket. Det er således op til en lokalpolitisk prioritering at afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.

Af retssikkerhedsbekendtgørelsens § 47 fremgår det, at kommunerne senest den 1. april hvert år skal afgive oplysninger til Social- og Indenrigsministeriet om deres samarbejde med frivillige sociale organisationer og deres støtte til frivilligt socialt arbejde. Afrapporteringen består som minimum af en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner med en grundstamme af et begrænset antal spørgsmål, der gentages årligt. Derudover kan et antal udvalgte kommuner blive bedt om at medvirke til belysningen af særlige temaer eller indsatsområder inden for det lokale samspil mellem kommunen og de lokale frivillige sociale organisationer, jf. § 47, stk. 2, i retssikkerhedsbekendtgørelsen.

2.2.2. Social- og Indenrigsministeriets overvejelser

For at sikre gode og valide data på det sociale område er det med Aftale om kommunernes økonomi for 2017 aftalt at

fortsætte det tætte samarbejde mellem regeringen og KL om bedre data på social- og ældreområdet. Der er desuden enighed om at sikre, at kommunerne kun har pligt til at indberette data, der har betydning for kvalitet, styring og prioritering på social- og ældreområdet.

I den forbindelse er det vigtigt at se på mulighederne for at sanere i eksisterende datakilder, så kun nødvendige data indberettes centralt. § 18-redegørelsen bygger på en spørgeskemaundersøgelse, hvor kommunerne blandt andet bliver bedt om at indberette oplysninger, der allerede er tilgængelige i de kommunale regnskaber på funktion 5.72.99. Det er derfor muligt at følge udviklingen i den økonomiske støtte til frivillige sociale foreninger og organisationer, uden at Social- og Indenrigsministeriet særskilt kræver, at kommunerne skal besvare en spørgeskemaundersøgelse.

Udover den økonomiske støtte til de frivillige sociale foreninger indsamler spørgeskemaundersøgelsen også typisk oplysninger om bl.a. antallet af modtagere, andre støtteformer end økonomisk støtte samt oplysningerne om målgrupperne.

Med forslaget vil den årlige § 18-redegørelse, der bygger på de data, som kommunerne har indberettet, også bortfalde. Det betyder dog ikke, at Social- og Indenrigsministeriet vil undlade at følge udviklingen på området. Social- og Indenrigsministeriet vil fortsat følge udviklingen i regnskabsdata for støtten til frivilligt socialt arbejde, der bl.a. kan gøres til genstand for særskilte analyser.

Det gælder normalt for midler, der gives gennem bloktilskuddet, at der ikke foretages særskilt indberetning. Ved at afskaffe den kommunale indberetningspligt er der dermed ligeledes tale om en normalisering af det statslige tilskud til den kommunale støtte af de frivillige sociale foreninger og organisationer.

2.2.3. Den foreslåede ordning

Med lovforslagets § 1, nr. 1, afskaffes servicelovens § 18, stk. 4, der giver social- og indenrigsministeren hjemmel til at fastlægge retningslinjerne for kommunernes indberetning. Som følge heraf afskaffes ligeledes den kommunale forpligtelse efter retssikkerhedsbekendtgørelsens § 47, der pålægger kommunerne at indberette særskilte oplysninger om samarbejdet med og den økonomiske støtte til de frivillige sociale organisationer og foreninger. Med afskaffelsen af servicelovens § 18, stk. 4, bortfalder ligeledes social- og indenrigsministerens hjemmel til at fastsætte retningslinjer for den centrale opfølgning, hvormed den såkaldte § 18-redegørelse afskaffes.

Det bliver fortsat muligt at følge det faktiske kommunale forbrug til støtte af de frivillige sociale foreninger gennem de kommunale regnskaber. Det skyldes, at kommunerne allerede i dag konterer forbruget på funktion 5.72.99.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Med afskaffelsen af servicelovens § 18, stk. 4 bortfalder kommunernes årlige indberetning af særskilte oplysninger om den økonomiske støtte til de frivillige sociale organisationer og foreninger. Lovforslaget skønnes at medføre mindredgifter på 0,3 mio. kr. årligt som følge af den administrative lettelse. For kommunerne udgør mindredgifterne 0,2 mio. kr. og for staten udgør mindredgifterne 0,1 mio. kr. der følger af, der ikke længere skal udarbejdes en årlig §18-redegørelse. Regionerne er ikke omfattet af den administrative lettelse, hvorfor der ikke er økonomiske eller administrative konsekvenser herfor. For så vidt angår den kommunale og regionale mulighed for at kunne tegne forsikringer har lovforslaget ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Forslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. Miljømæssige konsekvenser

Forslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindredgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	-0,3 mio. kr.	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Lovforslaget medfører en administrativ lettelse som følge af afskaffelsen af indberetningen af den økonomiske støtte til de frivillige sociale foreninger og organisationer efter § 18 i serviceloven	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	JA	NEJ X

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra d. 7. september 2016 til d. 7. oktober 2016 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

3F – Fagligt Fællesforbund, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Beredskabsstyrelsen, Blå Kors Danmark, BROEN Danmark, BUPL – Forbundet af Pædagoger og Klubfolk, Børn og Familier, Børn, unge og sorg, Børns Vilkår, Center for Frivilligt Socialt Arbejde, CiFri – Netværk for forskning i civilsamfund og frivillighed, Danmarks Statistik, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkehjælp, Dansk Handicapforbund, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Røde Kors, Det Centrale Handicapråd, Det Sociale Netværk, DGI, DUF - Dansk Ungdoms Fællesråd, FOA – Fag og Arbejde, Fonden for Socialt Ansvar, Forsikring og Pension, Frelsens Hær, FriSe, Frivilligrådet, FTF, HK/kommunal, KL, KFUM's Sociale Arbejde, KFUK's Sociale Arbejde, Kirkens Korshær, KORRA, Kræftens Bekæmpelse, Landsforeningen af Socialpædagoger (LFS), Livslinjen, LO, Mødrehjælpen, Offerrådgivningen i Danmark, Red Barnet, Røde Kors, SAND, Samvirkende Menighedsplejer, SIND, Socialpædagogernes Landsforbund, Statsforvaltningen, SUMH – sammenslutningen af unge med handicap, TUBA, Ungdommens Røde Kors, Ventilen, Ældresagen.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Serviceovens § 18, stk. 4, giver social- og indenrigsministeren bemyndigelse til at fastsætte retningslinjer for kommunalbestyrelsens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde samt retningslinjer for den centrale opfølgning. På baggrund heraf har social- og indenrigsministeren i retssikkerhedsbekendtgørelsens § 47 fastsat, at kommunerne en gang årligt inden d. 1. april indsender oplysninger om deres samarbejde med frivillige sociale foreninger og støtte til frivilligt socialt arbejde.

Det foreslås at § 18, stk. 4, ophæves.

Som en konsekvens af lovforslaget vil § 47 i retssikkerhedsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1020 af 28. juni 2016 med senere ændringer) blive ophævet, ligesom den centrale opfølgning, hvori kommunernes oplysninger er blevet videreformidlet, afskaffes. Heraf følger, at kommunerne ikke længere er forpligtet til at indsende en årlig redegørelse om samarbejdet og støtten til det frivillige sociale arbejde. Kommunerne fortsætter med at kontere den økonomiske støtte til det frivillige sociale arbejde på funktion 5.72.99. Det vil således fortsat være muligt at følge udviklingen i støtten til det frivillige sociale arbejde gennem de kommunale regnskaber.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.2. og 2.2.3.

Til nr. 2.

Arbejdsskadesikringsloven skelner mellem hhv. frivilligt arbejde, der er dækket af den lovpligtige arbejdsskadesikring, og frivillig indsats, der ikke er omfattet af den lovpligtige arbejdsskadesikring. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet har ikke med de gældende regler – herunder de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagtsreglerne) eller regionernes myndighedsfuldmagt – hjemmel til særskilt at forsikre borgere, der leverer en frivillig indsats mod følgerne af personskade. Der henvises til afsnit 2.1.1.3. og 2.1.1.4. i de almindelige bemærkninger

Kommuner og regioner kan ej heller med de gældende regler særskilt forsikre borgere, som påfører tredjemand skade under udførelse af frivillige indsatser og aktiviteter, og som kommunen eller regionen er erstatningsansvarlig for efter Danske Lov 3-19-2.

Det foreslås med indsættelsen af en ny bestemmelse i serviceovens § 18 a, stk. 1. 1. pkt, at kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen.

Der tilsigtes for så vidt angår ulykkesforsikringen en ligestilling mellem personer, der yder en frivillig indsats, og personer, der udfører et frivilligt arbejde. Det indebærer, at forsikringerne skal dække skader på frivillige i form af ulykker og sygdomme, der er en følge af den frivillige indsats, jf. afgrænsningen i §§ 5-7 i arbejdsskadesikringsloven. For så vidt angår den frivilliges skadevoldende adfærd tilsigtes en ligestilling med ansatte, for hvem en kommune eller region er erstatningsansvarlig for efter Danske Lov 3-19-2. Det betyder, at forsikring vedrørende skadevoldende adfærd skal tegnes på vilkår, der allerede er gældende for øvrige ansatte. Med hensyn til fastsættelse af erstatning og godtgørelse henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.

Det er alene ansvars- og ulykkesforsikringer og ikke andre typer forsikringer, kommunalbestyrelser og regionsråd får mulighed for at tegne.

For så vidt angår ulykkesforsikring er det alene borgeres frivillige indsats i tilknytning til den kommunale og regionale opgavevaretagelse, som kommunalbestyrelser og regionsrådet får hjemmel til at tegne ulykkesforsikringer for, og dermed kun indsatser som ikke er omfattet af reglerne i arbejdsskadesikringsloven. Den foreslåede ordning ændrer således ikke på den pligt, som kommuner og regioner har efter arbejdsskadesikringsloven til at forsikre de borgere, der udfører frivilligt arbejde i tilknytning til løsning af en kommunal eller regional opgave. Hvis en borger, der udfører frivilligt arbejde, er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, vil eventuel erstatning til den pågældende fortsat skulle udbetales efter disse regler.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan således ikke tegne forsikringer, der træder i stedet for arbejdsskadesikringslovens område og de forpligtelser, der allerede påhviler kommuner og regioner i medfør heraf.

For så vidt angår ansvarsforsikring er det alene frivillige indsatser og frivillige aktiviteter i tilknytning til den kommunale og regionale opgavevaretagelse, og som kommunen hhv. regionen ikke allerede er erstatningsansvarlige for efter Danske Lov 3-19-2, som kommunalbestyrelser og regionsrådet får hjemmel til at tegne ansvarsforsikring for.

Det er alene borgeres frivillige indsats i tilknytning til den pågældende kommunes og regions opgavevaretagelse, kommunalbestyrelsen og regionsrådet får hjemmel til at tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan ikke tegne forsikringer for andre kommuners eller regioners opgavevaretagelse. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan godt tegne forsikringer for frivillige, der ikke har bopæl i kommunen eller regionen, når blot de pågældende frivilliges indsats har tilknytning til den pågældende kommunes eller regions opgavevaretagelse.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet beslutter selv, hvorvidt eller i hvilket omfang kommunen henholdsvis regionsrådet ønsker at tegne ulykkes- og ansvarsforsikringer for fri-

villige, der yder en frivillig indsats i tilknytning til løsning af kommunens eller regionens opgaver.

I overensstemmelse med de almindelige grundsætninger om *lex specialis* viger den foreslåede bestemmelse for særskilt regulering i anden lovgivning af spørgsmålet om forsikring af frivillige. Den foreslåede bestemmelse gælder f.eks. ikke på beredskabsområdet, hvor de frivillige er forsikret som beskrevet i de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.3.

Det foreslås i § 18 a, stk. 1, 2. pkt., skal ske på samme vilkår som for borgere, der udfører frivilligt arbejde. Det betyder, at forsikringsbetingelserne skal følge bestemmelserne i arbejdsskadesikringsloven i forhold til eventuelle ulykkesforsikringer omfattet af bestemmelsens 1. pkt. Herved opnår personer, der yder en frivillig indsats, samme kompensation for deres personskade som personer, der udfører et frivilligt arbejde, såfremt kommunen hhv. regionen vælger at benytte sig af den foreslåede hjemmel.

Efter arbejdsskadesikringsloven § 11 og §§ 15-23 ydes der:

- 1) betaling af udgifter til sygebehandling, optræning og hjælpemidler m.m.,
- 2) erstatning for tab af erhvervsevne,
- 3) godtgørelse for varigt mén,
- 4) overgangsbeløb ved dødsfald,
- 5) erstatning for tab af forsørger, og
- 6) godtgørelse til efterladte.

Der ydes ikke erstatning for tabt arbejdsfortjeneste eller godtgørelse for svie og smerte m.v. For de skader, hvor der er en ansvarlig skadevolder, kan skadelidte tillige rejse krav herom. Disse krav er ikke omfattet af arbejdsskadesikringsloven og dermed heller ikke af den forsikring, der kan tegnes efter den foreslåede § 18 a, 1. pkt. Kravene må i stedet rettes mod den ansvarlige skadevolder eller dennes ansvarsforsikringsselskab.

Forsikringsbetingelserne skal følge relevante regler i arbejdsskadesikringsloven. Dette omfatter blandt andet §§ 5-8 om afgrænsning af arbejdsulykker og erhvervsygdomme, §§ 12-14 om fastsættelse af erstatning og godtgørelse og § 24 om fastsættelse af den årsløn, der anvendes til beregning af erstatning for tab af erhvervsevne m.v. Endvidere omfatter det f.eks. også reglerne i §§ 26-29 om udbetaling af erstatning og godtgørelse samt § 30 om beskyttelse af krav på erstatning i arbejdsskadesikringsloven.

§ 18 a, stk. 1, 2. pkt., medfører endvidere, at de foreslåede ansvarsforsikringer omfattet af bestemmelsens 2. pkt. skal tegnes på samme vilkår, som hvis der var tale om en frivillig aktivitet, der er omfattet af erstatningsansvaret efter Danske Lov 3-19-2. Erstatning til den skadelidte vil blive udmålt efter de almindelige erstatningsretlige regler i dansk ret.

Det foreslås indsat som ny bestemmelse i servicelovens § 18 a, stk. 2, at en kommunalbestyrelse eller et regionsråd, som vælger at tegne forsikring efter stk. 1, fastsætter retningslin-

jer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og/eller ulykkesforsikringer.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet har pligt til, såfremt kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet beslutter at give mulighed for at tegne ansvars- og ulykkesforsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats, at fastsætte retningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal dækkes i den lokale kommune eller region. Retningslinjerne vil typisk skulle indeholde regler om, hvilke typer af frivillige indsatser der skal omfattes, hvilke sektorområder der skal indgå, samt hvorvidt kommunalbestyrelsen eller regionsrådet vil forsikre borgere med bopæl uden for kommunen eller regionen, som beskrevet i afsnit 2.1.3.6 i de almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås i stk. 1, at loven træder i kraft den 1. juli 2017

Det foreslås i stk. 2, at ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen, og som er tegnet af kommunalbestyrelsen eller regionsrådet inden lovens ikrafttræden, kan fortsætte. Fortsættelse af sådanne eksisterende ansvars- og ulykkesforsikringer efter lovens ikrafttræden forudsætter således, indtil forsikringen skal fornyes, ikke en særskilt kommunalbestyrelses- eller regionsrådsbeslutning herom. Herved fraviges den foreslåede bestemmelse i § 18 a. Dette er begrundet i, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet inden lovens ikrafttræden har besluttet at tegne forsikringen. Kommunalbestyrelsen eller regionsrådet fastsætter retningslinjer, jf. 18 a, stk. 2, og de eksisterende forsikringer skal være i overensstemmelse med disse retningslinjer for, at de kan fortsætte.

Eksisterende ansvars- og ulykkesforsikringer vil endvidere af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet kunne besluttes forlænget i overensstemmelse med § 18 a som affattet ved denne lov.

Kommunalbestyrelser og regionsråd, der forud for lovens ikrafttræden måtte have tegnet forsikringer, der ikke er i overensstemmelse med § 18 a som affattet ved denne lov, skal i overensstemmelse med Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 29. april 2016 senest den 1. juli 2017 opsiges sådanne ordninger i overensstemmelse med de opsigelsesvarsler, som måtte være indeholdt i de pågældende forsikringer.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.7.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 18. ---

Stk. 2-3. ---

Stk. 4. Social- og indenrigsministeren fastsætter retningslinjer for kommunalbestyrelsens indsendelse af redegørelser om den lokale udvikling i det frivillige sociale arbejde og retningslinjer for den centrale opfølgning.

§ 1

I lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015, som ændret senest ved § 1 i lov nr. 647 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

1. § 18, stk. 4, ophæves.

2. Efter § 18 indsættes i kapitel 5:

»§ 18 a. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen. De tegnede forsikringer skal tegnes på samme vilkår som forsikringer, der er tegnet af kommunen henholdsvis regionen for borgere, der udfører frivilligt arbejde.

Stk. 2. En kommunalbestyrelse eller et regionsråd, som vælger at tegne forsikring efter stk. 1, fastsætter retningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og ulykkesforsikringer.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft d. 1. juli 2017.

Stk. 2. Ansvars- og ulykkesforsikringer, som er tegnet af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet inden lovens ikrafttræden for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen, kan fortsætte.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.