

Enhed	Udkast	Forslag
Udsatte Voksne og Civilsamfund		til
Sagsbehandler Søren Stentoft Herping		Lov om ændring af lov om social service (lov om forsikring af frivillige mv.)
Koordineret med		§ 1
Sagsnr. 2016 - 3534	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:	
Doknr. 352123	1. § 18, stk. 4, ophæves.	
Dato 07-09-2016	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. Stk. 2. En kommunalbestyrelse eller et regionsråd, som vælger at tegne forsikring efter stk. 1, skal fastsætte retningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og ulykkesforsikringer." Stk. 3. Social- og indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om udmåling af erstatning og godtgørelse fra forsikringer omfattet af stk. 1.	
	§ 2	
	Stk. 1. Loven træder i kraft d. 1. marts 2017.	
	Stk. 2. Ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen, som er tegnet af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet inden lovens ikrafttræden, kan fortsætte.	



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. Danske Lov 3-19-2 og erstatningsansvarslovens §§ 19 og 23
 - 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 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.

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.

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. Næsten hver anden dansker er i dag en del af en frivillig indsats i sportsklubber, sociale organisationer, børne- og ungdomsforeninger, natur- og friluftsföreninger, almene boligorganisationer, lokalråd, kulturelle organisationer og meget mere. Mange kommuner har i dag politikker for det lokale samarbejde med civilsamfundet, og flere kommuner efterspørger mulighed for at kunne forsikre frivillige, jf. nedenfor.

Efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven har kommunerne og regionerne pligt til at tegne forsikring mod risikoen for ulykker og tilslutte sig Arbejdsmarkedets Erhvervssikring 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 til 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 retssikkerhedsbekendtgørelsen) § 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 det kommunale regnskabssystem.

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 i eksisterende datakilder, men med mulig-



hed 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 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 arbejdsskadesikring vedrørende risikoen for ulykker i et forsikringsselskab og tilmelde sig Arbejdsmarkedets Erhvervssikring 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, besøgsven, lektiehjælp i visse situationer, vågekone og frivillige til aktiviteter, som f.eks. hjælp til gadefodbold. 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 eller i 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.

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 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.

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 Danske Lov 3-19-2 og erstatningsansvarslovens §§ 19 og 23

Af Danske Lov 3-19-2 følger dansk rets såkaldte principalansvar. Bestemmelsen indeholder dansk rets almindelige grundsætning om arbejdsgiveres erstatningsansvar for skader, som arbejdstager og medhjælper forvolder på tredjemand. Arbejdsgiverens ansvar er her uafhængigt af, om arbejdsgiveren har handlet culpøst, men kræver, at arbejdstageren, det vil sige skadevolderen, har handlet culpøst. Ansaret efter Danske Lov 3-19-2 er ikke betinget af, at ansættelsesforholdet er formaliseret, eller af at der ydes et vederlag for arbejdet. Hvorvidt en frivillig, der leverer frivilligt arbejde eller en frivillig indsats for en offentlig myndighed, f.eks. en kommune eller en region, kan pådrage den offentlige myndighed et erstatningsansvar, afhænger af en konkret vurdering af sagens omstændigheder, og er i sidste ende undergivet domstolsprøvelse.

Efter § 23 i lov om erstatningsansvar (lovbekendtgørelse nr. 266 af 21. marts 2014 med senere ændringer) (herefter erstatningsansvarsloven) kan erstatning, som en arbejdsgiver har måttet udrede som følge af en arbejdstagers uforvarlige adfærd, kun kræves betalt af denne i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste



skyld, arbejdstagerens stilling og omstændighederne i øvrigt. Efter praksis er der således normalt ikke regres ved simpel uagtsomhed.

Arbejdstagerens erstatningsansvar over for skadelidte kan efter omstændighederne nedsættes eller bortfalde, hvis det findes rimeligt.

Har en arbejdstager forvoldt en skade, der er dækket af en tingsforsikring, en driftstabsforsikring eller arbejdsgiverens ansvarsforsikring, ifalder arbejdstageren efter § 19, stk. 3, i erstatningsansvarsloven ikke erstatningsansvar, medmindre skaden er forvoldt forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

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 almennytte-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.

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, for eksempel 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, 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.

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.

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 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 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 begunstiggelse 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 som over for kommunens ansatte for i et vist omfang at minimere risikoen for arbejdsulykker og skadevoldende handlinger. 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 DL 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 en høj grad af 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 traditionelt haft et stort fokus på at gøre frivillige til en integreret del af den offentlige velfærdsproduktion. 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 selv samme velfærd. 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 personskade. Det skal være med til at sikre, at forhold vedrørende forsikring ikke er en barriere for at rekruttere frivillige.

Desuden er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at reglerne efter Danske lov 3-19-2, der 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, kan medføre en barriere for den lokalpolitiske prioritering af, hvordan den lokale service tilrettelægges bedst muligt. Med udgangspunkt i de nuværende regler kan det få kommuner og regioner til at afskære frivillige fra visse typer af opgaver, hvor frivillige ellers vil kunne bidrage til løsningen, da erstatningsansvaret for ska-



devoldende 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 i kommuner og regioner. 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 Danske Lov 3-19-2 samt 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 befodringsbekendtgørelsen) (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 forsikringen vedrørende tilskadekomst skal tegnes på arbejdsskadelignende vilkår. 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 Erhvervssikring efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

Sager om personskade behandles i stedet af det forsikringsselskab, hvor der er tegnet ulykkesforsikring eller - hvis kommunen/regionen er selvforsikret - af pågældende kommune eller region. Tvister mellem forsikringsselskabet (kommunen/regionen) og skadelidte afgøres ved domstolene.

Til brug for sagernes afgørelse kan der indhentes en vejledende udtalelse om skadernes følger i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring efter reglerne i § 81 i arbejdsskadesikringsloven.

Tvister om, hvorvidt en given skade under udførelse af en frivillig indsats er omfattet af forsikringen efter den foreslåede § 18 a, afgøres ved domstolene.

For så vidt angår den frivilliges skadevoldende adfærd tilsigtes en ligestilling med ansatte, der falder ind under Danske Lov 3-19-2. 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 indebærer efter en analogi af princippet i arbejdsskadesikringslovens § 77, at forsikringer tegnet efter forslaget til § 18 a 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 med hinanden. Og frivillige indsatser organiseres 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. En ulykkesforsikring vil således kunne dække de frivillige, der kommer til skade ved en ulykke og erhvervssygdom jf. arbejdsskadesikringsloven, mens de leverer en frivillig 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 på andre personer eller ting, som borge- ren forvolder under ydelsen af den frivillige indsats. Efter de almindelige danske erstatningsregler skal der foreligge et ansvarsgrundlag. Efter erstatningsansvarslovens § 19, stk. 3, gælder det, at kommunen og regionen ikke er erstatningspligtig, såfremt skaden er forvoldt forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

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. Det følger af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (herefter retssikkerhedsloven) (lovbekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 med senere ændringer) § 60, stk. 3, 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, kan indbringes for Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og Ankestyrelsen som 2. instans, jf. arbejdsskadesikringslovens § 44. 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.



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 besluttet, 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 opsig 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 omhandlede 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 besluttet 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 opsig 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 belystningen af særlige temaer eller indsatsområder inden for det lokale samspil mellem kom-



munen 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 forpligtigelse 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.

Hertil kommer en administrativ besparelse i Danmarks Statistik på 0,1 mio. kr. årligt, som følge af, at der ikke længere skal udarbejdes en årlig § 18-redegørelse.

Lovforslagets økonomiske konsekvenser skal forhandles med kommunerne.



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

Lovforslaget har ikke EU-retlige konsekvenser

8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

3F – Fagligt Fællesforbund, Arbejdsskadestyrelsen, 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, 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, KORA, Kræftens Bekæmpelse, Landsforeningen af Socialpædagoger (LFS), Livslinjen, LO, Mødrehjælpen, Offerrådgivningen i Danmark, Red Barnet, Røde Kors, SAND, Samvirkende Menighedsplejer, SIND, Statsforvaltningen, SUMH – sammenslutningen af unge med handicap, TUBA, Ungdommens Røde Kors, Ventilen, Ældresagen.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	-0,4 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
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser (sæt X)	Ja:	Nej: X

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 indenrigsministerens 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.

Som en konsekvens af lovforslaget vil § 47 i retssikkerhedsbekendtgørelsen 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 arbejdsskadeforsikring, og frivillig indsats, der ikke er omfattet af den lovpligtige arbejdsskadeforsikring. 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, der leverer frivillige indsatser og aktiviteter, og som påfører skadevoldende adfærd på tredjemand, og som ikke allerede er dækket efter reglerne i Danske Lov 3-19-2.

Det foreslås med indsættelsen af en ny bestemmelse i serviceovens § 18 a, stk. 1, at give kommunalbestyrelser og regionsråd hjemmel til at tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der leverer en frivillig indsats i tilknytning til den kommunale og regionale opgavevaretagelse.

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 erhvervssygdomme, jf. §§ 5 - 7 i arbejdsskadesikringsloven. For så vidt angår den frivilliges skadevoldende adfærd tilsigtes en ligestilling med ansatte, der falder ind under 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 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 arbejdsskadesik-



ringsloven 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 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 ikke allerede falder ind under 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 frivillige, 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 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 retningslinjer 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.

Bemyndigelsen i bestemmelsens stk. 3 påtænkes benyttet til udstedelse af bekendtgørelse, hvori fastsættes at bestemmelserne i arbejdsskadesikringsloven finder anvendelse for ulykkesforsikringer omfattet af bestemmelsens stk. 1. Herved opnår personer, der yder en frivillig indsats, samme kompensation for deres personskade som personer, der udfører et frivilligt arbejde.

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. Kravene må i stedet rettes mod den ansvarlige skadevolder eller dennes ansvarsforsikringsselskab.

Det foreslås videre, at øvrige relevante regler i arbejdsskadesikringsloven, herunder blandt andet §§ 5 – 8 om afgrænsning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme, §§ 12 - 14 om fastsættelse af erstatning og godtgørelse og § 24 om fastsættelse af den års-løn, der anvendes til beregning af erstatning for tab af erhvervsevne m.v., anvendes.

Bemyndigelsen i bestemmelsens stk. 3 påtænkes endvidere benyttet til udstedelse af bekendtgørelse, hvori fastsættes at udmåling af erstatning for skadevoldende adfærd følger samme principper, der gælder for erstatning som følge af Danske Lov 3-19-2.

Til § 2

Til stk. 1

Det foreslås i § 2, stk. 1, at loven træder i kraft den 1. marts 2017

Til stk. 2

Det foreslås i § 2, 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 beslattes 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 til de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.7.



Lovforslaget sammenholdt med gældende lov
Gældende formulering *Lovforslaget*

§ 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:

§ 18.---

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. *§ 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.

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.

Stk. 3. Social- og indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om udmåling af erstatning og godtgørelse fra forsikringer omfattet af stk. 1

§ 2

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

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