



Enhed
Forvaltningsjura

Sagsbehandler
Hanna Kirstine
Ege

**Koordineret
med**

Sagsnr.
2020 - 8739

Doknr.
413565

Dato
25-05-2021

Notat om kommuners hjemmel til af egen drift at foretage bagudrettet sagsgennemgang med henblik på udbetaling af erstatning

1. Spørgsmålet

Folketingets Social- og Indenrigsudvalg har d. 11. september 2020 stillet følgende spørgsmål nr. 724 (alm. del) til social- og indenrigsministeren (nu indenrigs- og boligministeren):

”Vil ministeren oplyse, om det er i strid med kommunalfuldmagten, hvis en kommune af egen drift vælger at undersøge sager, hvor der tidligere er truffet afgørelse, såfremt der er en begrundet formodning om systematiske problemer med lovmedholdeligheden i disse afgørelser? Der henvises til artiklen ”Frederiksberg-skandalen: »Der tegner sig et billede af en skandale i uhørt omfang i dansk kommunalpolitisk historie«, Berlingske Tidende, mandag den 6. juli 2020?”

Social- og indenrigsministeren (nu indenrigs- og boligministeren) besvarede spørgsmålet foreløbigt den 23. september 2021. I svaret er anført, at den i spørgsmålet nævnte artikel blandt andet handler om, hvorvidt en kommune har ret til at gennemgå sager tilbage i tid af egen drift med henblik på at afdække eventuelt erstatningsansvar som følge af fejl. I svaret er endvidere anført, at ministeriet ikke tidligere har haft lejlighed til at tage stilling til det generelle spørgsmål, om en kommune har ret til af egen drift at undersøge sager tilbage i tid med henblik på at vurdere kommunens eventuelle erstatningsansvar for fejl. Som begrundelse for det foreløbige svar, er det endvidere anført, at der er tale om et generelt og principielt juridisk spørgsmål, som ministeriet ikke uden nærmere undersøgelse, herunder af det omfattende notat, som KL har udarbejdet til kommunen om spørgsmålet, kan svare på.

2. Artiklen

Den i spørgsmålet nævnte artikel handler blandt andet om, hvorvidt en kommune har ret til at gennemgå sager tilbage i tid af egen drift med henblik på at afdække eventuelt erstatningsansvar som følge af fejl.

I artiklen er bl.a. anført følgende:

”...

Juraprofessor ved Syddansk Universitet Frederik Waage ... har meget svært ved at forstå, hvordan man kan nå frem til, at en kommune under oprydningen efter en kæmpe skandale ikke må undersøge, om den har et erstatningsansvar over for borgere.



»Under de her helt ekstraordinære skandaleomstændigheder har jeg svært ved at se, hvorfor politikerne ikke må undersøge, om der er sket erstatningspådragende fejl,« siger juraprofessoren.

»Man kan ikke sige, at man ikke må undersøge, om der er sket alvorlige, erstatningspådragende fejl alene under henvisning til princippet om saglighed og økonomisk ansvarlig forvaltning. Det ville netop være sagligt at gennemføre sådan en undersøgelse i lyset af de helt ekstraordinære omstændigheder,« siger han.

Princippet om økonomisk ansvarlig forvaltning betyder, at en kommune ikke uden videre må bruge borgernes skattekrone på for eksempel undersøgelser, medmindre der er en reel forventning om, at undersøgelsen er nødvendig. Princippet bliver nogle gange omtalt som økonomisk proportionalitet. En kommune må ikke udsætte sig selv for unødvendige udgifter.

»Det er rigtigt, at det under almindelige omstændigheder ville være usagligt at bruge en masse penge på at undersøge et område uden synlige problemer for at vurdere, om kommunen skulle have erstatningsansvar, hvis nogle børn er anbragt forkert eller er fjernet uretmæssigt. Men det her er ikke almindelige omstændigheder. Der tegner sig et billede af en skandale i uhørt omfang i dansk kommunalpolitisk historie, og kommunen har jo påviseligt tabt sager ved retten, så det er da ikke usagligt at undersøge, om der skulle være flere af den slags sager,« siger juraprofessoren og fortsætter:

»Jeg kan følge KL så langt, at det er rigtigt, at Frederiksberg Kommune rent juridisk ikke har pligt til at gøre det, men når KL siger, at Frederiksberg rent juridisk ikke har ret til at gøre det, hvis et politisk flertal ønsker at nå helt til bunds i sagerne, så strækker de den alt, alt for langt.«

...”

3. Temaet for nærværende notat

Indenrigs- og Boligministeriet har forstået SOU spm. nr. 724 (alm. del) således, at det omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en kommune er berettiget til af egen drift at undersøge, om kommunen har begået erstatningsansvarspådragende fejl.

Nærværende notat belyser derfor alene denne problemstilling, men ikke de andre problemstillinger, som er behandlet i KL's notat af 16. april 2020 om fx kommunens pligt til at besvare henvendelser fra borgerne.

Indenrigs- og Boligministeriet undersøger således ikke spørgsmålet om, hvorvidt en kommune på baggrund af en henvendelse kan være forpligtet eller berettiget til at undersøge spørgsmålet om erstatningsansvarspådragende adfærd.

Det bemærkes, at det almindelige tilsyn med kommunerne varetages af Ankestyrelsen i første instans med Indenrigs- og Boligministeriet som overordnet tilsynsmyndighed. Indenrigs- og Boligministeriet kan derfor ikke tage stilling til en konkret sag, som Ankestyrelsen ikke har haft mulighed for at vurdere.

Indenrigs- og Boligministeriet har derfor i dette notat alene gjort rede for sin generelle retsopfattelse af det rejste spørgsmål.

4. KL's baggrundsnotat af 16. april 2020 til Frederiksberg Kommune – Bagudrettet sags gennemgang

4.1. Rammen for KL's notat

Det fremgår af notatet, at Frederiksberg Kommune anmodede KL om et eksternt juridisk responsum, fordi der har været konstateret alvorlige fejl og mangler i sagsbehandlingen og dokumentationen i kommunens familieafdeling.



Kommunen, der har iværksat en række tiltag med henblik på fremadrettet genopretning af sager i Familieafdelingen, anmodede på den baggrund KL om en vurdering af bl.a. følgende spørgsmål:

- De juridiske rammer for kommunens forpligtelse til af egen drift eller efter henvendelse at gennemgå Familieafdelingens sager med henblik på andre reaktioner end at nå frem til rigtige afgørelser i sagerne, fx med henblik på tortgodtgørelse.
- De juridiske rammer for kommunens ret til af egen drift eller efter henvendelse at gennemgå Familieafdelingens sager med henblik på andre reaktioner end at nå frem til rigtige afgørelser i sagerne, fx tortgodtgørelse.
- ...

Det er anført i KL's notat, at ovenstående spørgsmål besvares med den situation for øje, at anledningen til spørgsmålene er, at der i forvaltningen *generelt* er konstateret manglende fokus på forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler – navnlig mangler vedrørende handleplan, børnesamtale og børnefaglige undersøgelser.

Det er videre understreget, at notatet ikke omhandler situationer, hvor den mulige reaktion på en fejl kunne være at nå frem til en rigtig afgørelse.

4.2. Uddrag fra KL's notat

”...

4.2. Om kommunens forpligtelse til at gennemgå sager i den kommunale forvaltning af egen drift på privatretligt grundlag - Rejsning af en sag om erstatning eller tortgodtgørelse.

Ovenfor er behandlet spørgsmål om kommunen forpligtelse til af egen drift på offentligretligt grundlag at gennemgå forvaltningens sager med henblik på andre reaktioner end at træffe de rigtige afgørelser. Under afsnit 4.2. behandles spørgsmålet om kommunens forpligtelse til af egen drift på privatretligt grundlag af foretage en sådan sagsgennemgang. Med privatretligt grundlag menes gennemgang, der baserer sig på regler og normer, der gælder både for private og offentlige myndigheder, fx erstatningsret.

Offentlige myndigheder, herunder kommuner, kan efter retspraksis ifalde erstatningsansvar for deres skadevoldende handlinger i forbindelse myndighedsudøvelse. Det er heller ikke udelukket, at offentlige myndigheder kan ifalde ansvar for ikke økonomisk skade i form af tortgodtgørelse. Derfor er det relevant at se på, om kommunen kan være forpligtet til af egen drift at rejse en sag om erstatning eller tortgodtgørelse.

4.2.1. Om sagsrejsning af egen drift

...

Krav om erstatning eller tortgodtgørelse er en obligationsretlig fordring, som stiftes på privatretligt grundlag ved en skadevoldende handling, når de almindelige erstatningsbetingelser henholdsvis betingelser for tortgodtgørelse er opfyldt. Selv om en fordring måtte være stiftet, effektueres den kun, hvis den gøres gældende af fordringshaveren.

En erstatningssag eller en sag om tortgodtgørelse vil derfor blive indledt, såfremt en skadelidt gør fordringen på erstatning eller tortgodtgørelse gældende. Det erstatningsretlige



udgangspunkt er således, at tab som følge af en skade forbliver på den, der rammes af skaden. Kun hvis erstatningsbetingelserne er opfyldt, kan dette udgangspunkt fraviges. Herom anføres i Offentlige myndigheders erstatningsansvar nærmere:

”I en tid, hvor mange mennesker tilsyneladende forventer, at stat og offentlige myndigheder holder ”uskyldige” borgere skadesløse, er det vigtigt at huske, at erstatningsrettens udgangspunkt er, at skadelidte må bære tabet, medmindre skadelidte er forsikret, eller det på grundlag af erstatningsbetingelserne er muligt for skadelidte at overvælte tabet på skadevolder. Erstatningsansvar for fortrædeligheder, der rammer andre, er således ikke reglen, men undtagelsen, der kun gælder når erstatningsbetingelserne er opfyldt.”

En kommune vil derfor som anført ovenfor ikke af egen drift skulle undersøge, om der skulle være stiftet en fordring på erstatning eller tortgodtgørelse. Krav om erstatning og tortgodtgørelse skal gøres gældende af den, der mener at have et sådant krav, før en stillingtagen fra kommunens side bliver aktuel.

4.2.2. KL-konsulenternes vurdering

Det erstatningsretlige udgangspunkt er, at tab som følge af en skade forbliver på den, der rammes af skaden. Kun hvis erstatningsbetingelserne er opfyldt, kan dette udgangspunkt fraviges. Det samme gør sig gældende med hensyn til tortgodtgørelse.

Krav om erstatning og tortgodtgørelse skal gøres gældende af den, der mener at have et sådant krav, før en stillingtagen fra kommunens side bliver aktuel.

På denne baggrund er det KL-konsulenternes vurdering, at der ikke efter gældende ret består nogen forpligtelse for kommunen til af egen drift på privatretligt grundlag at foretage en nærmere sagsgennemgang med henblik på, om borgeren som følge af eventuelle fejl fra kommunens side vil kunne rette krav om erstatning eller tortgodtgørelse mod kommunen.

...

5.2. Om kommuners berettigelse til af egen drift eller efter henvendelse på privatretligt grundlag at gennemgå sager i den kommunale forvaltning

Frederiksberg Kommune har bedt KL-konsulenterne belyse de juridiske rammer for kommunens ret til af egen drift eller efter henvendelse at gennemgå Familieafdelingens sager med henblik på andre reaktioner end at nå frem til rigtige afgørelser i sagerne.

...

Med hensyn til ret at foretage en sådan gennemgang af egen drift henvises til afsnit 4.2. Som anført vil det, da krav om erstatning eller tortgodtgørelse er obligationsretlige fordringer, der kun opstår i det omfang, de gøres gældende af en potentiel fordringshaver, efter KL-konsulenternes vurdering ligge uden for rammerne af det almindelige saglighedskrav at foranstalte sagsgennemgang uden at sådanne krav er gjort gældende.

...

5.2.1. Med hensyn til ret til at foretage en sådan gennemgang efter henvendelse med henblik på erstatning,

5.2.1.1. Pligt til at svare

Det følger af det almindelige saglighedskrav og god forvaltningsskik, at kommunen skal besvare henvendelser om erstatning.

5.2.1.2. Intensitet

Med hensyn til spørgsmålet om den intensitet, der må udfoldes i sagsbehandlingen ved sådanne henvendelser, ses der, som anført under afsnit 4.4.1.2., ikke at gælde anden målestok end det almindelige saglighedskrav, som gælder hvad enten kommunen agerer på



offentligretligt eller privatretligt grundlag, herunder også kravet om økonomisk forsvarlighed.

Det må i den forbindelse anses for sagligt i overvejsen om, hvilke ressourcer, der skal lægges i besvarelsen af en henvendelse, at inddrage, om henvendelsen er indholdsmæssigt underbygget (hvor kvalificeret er fordringen gjort gældende), og om der er udsigt til, at kommunens adfærd kan føre til et erstatningsansvar. Det vil sige, om adfærden kan bebrejdes kommunen og om de øvrige erstatningsbetingelser er opfyldt og kravet ikke er forældet, og der derfor er udsigt til, at kommunen i en retssag ville blive dømt til at betale borgeren erstatning.

Hvis kommunen efter en konkret vurdering af den argumentation, der ledsager kravet om erstatning, er af den opfattelse, at kravet har noget for sig, vil det derfor være inden for rammerne af saglighedskravet, at kommunen bruger ressourcer på at foretage sin egen vurdering af, om erstatningsbetingelserne er opfyldt og på denne måde forsøger at begrænse udgifter til eventuelle sagsomkostninger.

...

5.2.1.2.4. Målestokken - Økonomisk forsvarlighed – sparede sagsomkostninger

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages, at kommuner har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner.

Der kan for en generel gennemgang af betydningen af kravet om økonomisk forsvarlighed henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2015, side 109 ff. Heraf fremgår bl.a.

”Det er vanskeligt at angive præcist, hvad det her omtalte krav om økonomisk forsvarlighed indebærer. Ministeriet anfører da også i de ovennævnte skrivelser, at Fastlæggelse af, hvad der er økonomisk forsvarligt må bero på den konkrete situation og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelse af kommunale midler. I andre sammenhænge har ministeriet betegnet kravet om økonomisk forsvarlighed som ”en helt generel forpligtelse”. Formentlig er kernen om kravet om økonomisk forsvarlighed, at en kommune skal udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, således at der ikke påføres kommunen udgifter eller tab, som kunne være undgået.”

En generel forpligtelse til at udvise økonomisk forsvarlighed kan imidlertid efter KL-konsulenternes opfattelse ikke i sig selv føre til, at kommunen har en konkret forpligtelse til at undersøge henvendelser om erstatning nærmere.

Revsbech bemærker videre, at ”... den grænse, som kravet om økonomisk forsvarlighed – anskuet som et retligt krav – trækker, ofte [vil] være sammenfaldende med den situation, hvor et personligt erstatningsansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, jf. kommunestyrelsesloven §§ 50c og 50d..., kan være relevant.”

De fejl, der i tilsynsmyndighedernes praksis har ført til erstatningsansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, ligger imidlertid helt uden for de fejl, der er tale om i forbindelse med Familieafdelingens sager.

Med hensyn til muligheden for at spare sagsomkostninger, fremgår følgende af daværende økonomi- og indenrigsministers svar af 14. maj 2012 til Folketingets Kommunaludvalg på spørgsmål nr. 131 (alm del):

”Spørgsmålet om kommuners mulighed for frivilligt at udbetale erstatning, det vil sige uden at der er afsagt dom herom, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Efter de nævnte regler antages en kommunes adgang til uden lovhjælp 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.

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 den baggrund, at en kommune lovligt kan yde et beløb til en enkeltperson, når dette er begrundet i varetagelsen af hensynet til at begrænse kommunens udgifter til erstatning, herunder udgifter i forbindelse med gennemførelse af en retssag. Ved udøvelsen af skønnet over, hvornår der med henblik på at begrænse kommunens udgifter til erstatning bør ydes et beløb til en enkeltperson, må der indrømmes kommunen et vist spillerum, der blandt andet omfatter vurderingen af, hvorvidt kommunen ved en retssag ville blive dømt erstatningsansvarlig. Det må imidlertid på grundlag af de foreliggende oplysninger i en given sag, for eksempel med støtte i en udtalelse fra en advokat herom, med den fornødne sikkerhed kunne lægges til grund, at kommunen, uden at der er blevet afsagt dom derom, er forpligtet til at udbetale erstatning.

Det følger af ovenstående, at spørgsmålet om kommuners mulighed for at udbetale erstatning, uden at der foreligger en dom herom, er reguleret af kommunalfuldmagtsregler. Ændring af disse regler kræver en lovændring”

Det fremgår således af citatet, at hensynet til at spare sagsomkostninger kan udgøre grundlaget for, at kommunen selv tager et krav om erstatning under behandling (og i givet fald at udrede erstatning). Der er i citatet tale om en mulighed og ikke et krav.

En kommune må altså gerne udbetale erstatning uden at være dømt i en retssag. Det kræver imidlertid, at det med fornøden sikkerhed kan lægges til grund, at kommunen er forpligtet til at udbetale erstatning. Som anført i svaret til Folketinget omfatter dette en vurdering af, om kommunen ud fra de foreliggende oplysninger ville blive dømt erstatningsansvarlig ved en retssag. Hjemlen til dette skal, som det fremgår af svaret, findes i kommunalfuldmagtsreglerne, idet det antages, at en kommune lovligt kan yde et beløb til en enkeltperson, når dette er begrundet i hensynet til at begrænse kommunens udgifter til erstatning, herunder udgifter i forbindelse med gennemførelse af en retssag.

I svaret til Folketinget fremhæves, at vurderingen i en sådan sag eksempelvis kan støttes på en udtalelse fra en advokat. Der er således ikke tale om, at vurderingen nødvendigvis skal foretages af en advokat, men det må efter KL-konsulenternes vurdering kræves, at bedømmelsen foretages af en person med den fornødne erstatningsretlige ekspertise og kendskab til det relevante retsområde, herunder den relevante retspraksis.

5.2.1.2.5. Konsulenternes vurdering – økonomisk forsvarlighed

Idet pligten til at udvise økonomisk forsvarlighed efter det ovenfor anførte efterlader kommunen et betydeligt skøn, idet den nedre grænse for denne forpligtelse går ved det personlige erstatningsansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, og idet de forhold, der har ført til et sådant ansvar er af en hel anden karakter end de forhold, der gør sig gældende med hensyn til Familieafdelingens sager, kan det efter KL-konsulenternes vurdering fastslås, at der ikke med henvisning princippet om økonomisk forsvarlighed består en generel offentligretlig forpligtelse for kommunen til at bruge ressourcer på at foretage sin egen vurdering – d.v.s. uden for domstolsprocessen – af, om erstatningsbetingelserne er opfyldt.

5.2.1.2.6. KL-konsulenternes samlede vurdering – henvendelser om erstatning



Saglighedskravet, herunder kravet om økonomisk forsvarlighed, indrømmer kommunen et betydeligt skøn, og derfor er det KL-konsulenternes vurdering, at kommunen ud fra denne målestok i vidt omfang vil have ret til at investere ressourcer i besvarelsen af henvendelser om erstatning. Jo mindre kvalificeret henvendelsen imidlertid er, jo større betydning vil rammerne for prioritering af forvaltningens sager få. Der henvises i den forbindelse til afsnit 5.1.

Hvis kommunen vælger at tage stilling til kravene i henvendelsen, skal kommunen være opmærksom på, hvilke forsikringer, kommunen har tegnet, idet policerne kan indeholde klausuler om, at forsikringsselskabet er fri for ansvar, hvis forsikringstager uden forsikringsselskabets samtykke udbetaler erstatning (eller godtgørelse).

Kommunen skal endvidere være opmærksom på regler om forældelse, som begrænser retten til at udbetale erstatning, og som i lyset af princippet om økonomisk forsvarlighed vil betyde, at kommunen ikke vil være berettiget til at investere ressourcer i at besvare en henvendelse om erstatning, hvis det er åbenbart, at kravet er forældet.

I et sådant tilfælde vil det være underordnet, om henvendelsen er velunderbygget hvad kommunens skadevoldende adfærd angår.

Under afsnit 6 er der således givet et overblik over de væsentligste regler om forældelse. Udgangspunktet er, som det vil fremgå af overblikket, at krav på erstatning eller tortgodtgørelse forældes efter 3 år, medmindre fristen suspenderes på grund af faktisk vildfarelse eller i særlige tilfælde, hvis borgeren af myndigheden aktivt er blevet bragt i vildfarelse om reglerne.

Ellers er hovedreglen, at manglende kendskab til reglerne ikke suspenderer forældelsesfristen. Hvis en borger synes en afgørelse virker mærkelig, må borgeren klage eller indbringe sagen for domstolene. Borgeren kan ikke bare passivt vente i årevis på, at en anden borger tilfældigvis anlægger en sådan sag og får held til at få underkendt den fortolkning af reglerne, som førte til den "mærkelige" afgørelse. Borgeren må selv forfølge sit krav og anfægte den mærkelige afgørelse.

..."

5. Indenrigs- og Boligministeriets overvejelser

5.1 Udbetaling af erstatning og tortgodtgørelse

I det omfang en kommunes opgavevaretagelse ikke er reguleret af den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet afgøres af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet er 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.

Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 66, 84, 90 og 118, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 4. udgave, 2017, side 29 f og 36, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar,



Kommunalret i grundtræk, 3. udgave, 2020, side 72, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 124 og 131, Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 752, samt Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68 ff. og 118 ff.

Det omtalte almennyttækriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at afgøre, hvorvidt en kommune lovligt af egen drift kan anvende ressourcer på at afdække, om kommunen har et erstatningsansvar. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt kan anvende ressourcer på at undersøge et eventuelt kommunalt erstatningsansvar.

Det er efter de nævnte kommunalretlige grundsætninger endvidere antaget, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier. Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 85 f og 90 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 4. udgave, 2017, side 36 f, Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 752 og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver 1987, side 68 ff.

Endvidere har en kommune efter de ovenfor nævnte grundsætninger en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, se også afsnit 5.2 nedenfor. Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået, jf. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 109 ff., Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 4. udgave, 2017, side 43, Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 750 Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn, 1994, side 182 ff., Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 65, samt Betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilaget side 182.

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, herunder udgifter i forbindelse med gennemførelse af en retssag, jf. herved Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 89 f, og Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 753. Ved udøvelsen af skønnet over, hvornår der med henblik på at begrænse kommunens udgifter til erstatning bør ydes et beløb til en enkeltperson, må der indrømmes kommunen et vist spillerum, der blandt andet omfatter vurderingen af, hvorvidt kommunen ved en retssag ville blive dømt erstatningsansvarlig. Det må imidlertid på grundlag af de foreliggende oplysninger i en given sag, for eksempel med støtte i en udtalelse fra en advokat herom, med den fornødne sikkerhed kunne lægges til grund, at kommunen, uden at der er blevet afsagt dom derom, er forpligtet til at udbetale erstatning.¹

¹ Se blandt andet Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 11. august 2011 (resumédata-basen 11.3.1 - https://resumedata-basen.sim.dk/media/19944/11_3_1_Om_kommuners_adgang_til_at_tegne_ulykkesforsikringer_for_boern_og_unge_i_dagtilbud_og_folkeskoler.pdf) Indenrigs- og Boligministeriets udtalelse af 29. april 2016 (resumédata-basen 16.3.1 - https://resumedata-basen.sim.dk/media/20079/16_3_1_om_kommuners_adgang_til_at_tegne_kollektive_ulykkes-og_ansvarsforsikringer_for_frivillige.pdf)



5.2 Økonomisk forsvarlig forvaltning

Det er som anført ovenfor i afsnit 5.1 antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt. Dette gælder i alle dispositioner, som kommunen lovligt kan foretage. Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået. Fastlæggelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, må bero på den konkrete situation, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler. Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udg., 2015, side 109 ff, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 4. udgave, 2017, side 43, Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 750, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn, 1994, side 182 ff, Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 65, samt Betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilaget side 182.

Det antages, at der er rum for et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig. Den retlige grænse, som grundsætningen om økonomisk forsvarlighed trækker, vil ofte være sammenfaldende med den situation, hvor et personligt erstatningsansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer kan være relevant, jf. §§ 50 c og 50 d, i lov om kommunernes styrelse. En økonomisk disposition vil således kunne anses for uforsvarlig, når den strider imod erstatningsrettens uskrevne normer for forsvarlig adfærd. Dette kan være tilfældet, hvor tilsidesættelsen af kommunens økonomiske interesser er så oplagt, at dispositionens uforsvarlighed har eller burde have stået kommunalbestyrelsen klar. Ofte vil det imidlertid være en politisk afgørelse, hvorledes kommunalbestyrelsen prioriterer anvendelsen af myndighedens økonomiske midler, og der skal altså ganske meget til for, at grundsætningen om forsvarlig økonomisk forvaltning kan anses for brudt.

5.3 Anvendelse af ressourcer på at afdække et muligt erstatningsansvar

1. Det følger af ovenstående, at det efter praksis er lovligt for en kommune at udbetale erstatning, uden at der er afsagt dom herom, under forudsætning af, at det med den fornødne sikkerhed kan lægges til grund, at kommunen må anses for erstatningsansvarlig. Hvis det ikke med den fornødne sikkerhed kan lægges til grund, at kommunen er erstatningsansvarlig, vil udbetaling af et beløb ('erstatning') til en borger være at anse for et uhjemlet tilskud til enkeltpersoner.

Det her rejste spørgsmål omhandler imidlertid ikke kommunens adgang til at udbetale erstatning, men derimod spørgsmålet om, hvorvidt det er sagligt af egen drift at undersøge, om der foreligger et erstatningsansvar med henblik på udbetaling af erstatning/tortgodtgørelse.

Indenrigs- og Boligministeriet har ikke sin praksis forholdt sig til spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt af egen drift kan undersøge, om kommunen er erstatningsansvarlig.

2. Indenrigs- og Boligministeriet forstår det anførte i KL's notat sådan, at det er KL's opfattelse, at et erstatningskrav er en fordring, der, uanset at den er stiftet, først aktualiseres/opstår, hvis den gøres gældende af fordringshaveren/skadelidte. KL



finder på den baggrund, at det ikke er sagligt for kommunen af egen drift at undersøge, om kommunen har et eventuelt erstatningsansvar.

3. Indenrigs- og Boligministeriet er enig med KL i, at et erstatningskrav er en obligationsretlig fordring, som skal gøres gældende for, at der kan opstå en pligt til at betale en erstatning. Det er med andre ord en forudsætning for, at kommunen kan få en pligt til at betale en erstatning, at skadelidte selv har gjort erstatningskrav gældende.

Nærværende problemstilling omhandler imidlertid ikke spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har pligt til at betale, eller om kommunen lovligt kan undersøge, om der foreligger et erstatningsansvar på baggrund af et erstatningskrav, som skadelidte har gjort gældende over for kommunen. Spørgsmålet er derimod, om kommunen lovligt, uden at skadelidte har gjort et erstatningskrav gældende, kan undersøge, om kommunen har et erstatningsansvar.

Indenrigs- og Boligministeriet bemærker hertil, at det er ministeriets opfattelse, at når betingelserne for erstatningsansvar foreligger – culpøs skadevoldende adfærd med påregneligt tab til følge – er dette i sig selv er en retsstiftende kendsgerning, som indebærer, at der foreligger et erstatningsansvar. Det er ikke herudover en betingelse for, at der foreligger et erstatningsansvar, at skadelidte har gjort et erstatningskrav gældende.

Skadevolder kan således godt være erstatningsansvarlig, uden at skadelidte har gjort et erstatningskrav gældende. Der er derfor ikke noget principielt til hinder for, at skadevolder efter en undersøgelse af sit eventuelle erstatningsansvar tilbyder skadelidte erstatning.

Det er derfor Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at det ikke er en nødvendig forudsætning for, at en kommune lovligt kan undersøge et muligt kommunalt erstatningsansvar, at en skadelidt har gjort et erstatningskrav gældende mod kommunen. Det afgørende er derimod, om der efter de offentligretlige regler foreligger omstændigheder, som begrunder, at det er sagligt at foretage en undersøgelse af, om der foreligger et erstatningsansvar.

I overvejelserne herom skal også inddrages grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning, jf. afsnit 5.2. Grundsætningen må antages at indebære, at kommunen skal udvise påpasselighed i forhold til ressourceanvendelse i sagsbehandlingen. Grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning giver imidlertid som tidligere anført rum for et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig. Hvis dispositionen ikke er pligtsmæssig, men sagligt begrundet, beror det således først og fremmest på en politisk beslutning i kommunen, hvorvidt der skal afsættes ressourcer til den pågældende disposition.

Efter Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse er det et sagligt og i mange tilfælde et pligtsmæssigt hensyn for en kommune at afsætte de fornødne ressourcer til, at kommunen overholder lovgivningen, herunder navnlig materielle regler samt sagsbehandlingsregler i forbindelse med kommunens opgavevaretagelse.

Hvis der er en mistanke eller formodning om, at kommunen har tilsidesat sådanne regler og i den forbindelse kan have pådraget sig et erstatningsansvar, kan det efter Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse være sagligt, at kommunen af egen drift foretager en bagudrettet sagsgennemgang.



Spørgsmålet om, hvornår der kan antages at være tale om en sådan mistanke eller formodning om erstatningsansvar, at det kan være sagligt at undersøge spørgsmålet, uden at skadelidte har fremsat erstatningskrav mod kommunen, vil bero på en vurdering af de konkrete omstændigheder. Kommunen er i beslutningen herom forpligtet til at iagttage grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning – og i den forbindelse vil kommunen skulle søge at tilrettelægge en undersøgelse, således at fx forældede krav ikke undersøges.

Det bemærkes, at den konkrete vurdering af de foreliggende omstændigheder kan føre til, at det ikke vil være sagligt at undersøge, om der foreligger et erstatningsansvar. Det vil fx være tilfældet, hvis der er tale om at iværksætte en undersøgelse på baggrund af fejl, som i almindelighed må antages ikke at kunne begrunde et erstatningsansvar, eller hvor erstatningskravet er forældet, eller hvor der ikke er nogen form for omstændigheder, som kan underbygge en mistanke eller formodning om erstatningsansvar. Endvidere må indgå overvejelser om proportionalitet i forholdet mellem de økonomiske ressourcer, der vil skulle afsættes til at afdække et muligt erstatningsansvar, og størrelsen af det mulige erstatningsansvar.

Hvad angår spørgsmålet om udbetaling af erstatning til skadelidte, følger det af det ovenfor under afsnit 5.1 anførte, at det efter kommunalfuldmagtsregler er et krav, at det med den fornødne sikkerhed må lægges til grund, at kommunen, uden at der er afsagt dom herom, er forpligtet til at udbetale erstatning.

6. Indenrigs- og Boligministeriets konklusion

Det er på baggrund af ovenstående Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at det ikke er en nødvendig forudsætning for, at en kommune kan undersøge, om kommunen har et erstatningsansvar, at der er blevet gjort et erstatningskrav gældende over for kommunen.

Det er således Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at det er lovligt, at en kommune af egen drift iværksætter en undersøgelse af, hvorvidt kommunen er erstatningsansvarlig, hvis der foreligger en saglig begrundelse herfor, og hvis det må anses for økonomisk forsvarligt. Afgørelsen heraf vil som anført bero på en konkret vurdering.