

KL
Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

Dato: 11. august 2011
Enhed: Kommunaljura
Sagsbeh.: DEPEGE
Sags nr.: 1007705
Dok. nr.: 618823

Kommuners adgang til at tegne ulykkesforsikringer for børn og unge i dagtilbud og folkeskoler

I brev af 7. juni 2007 rettede KL henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i anledning af Statsforvaltningen Nordjyllands udtalelse af 1. maj 2007 til Hjørring Kommune om ulykkesforsikringer for børn i dagtilbud og folkeskoler. I udtalelsen anførte statsforvaltningen blandt andet, at en kommune ikke lovligt kan tegne ulykkesforsikring for børn i dagtilbud og folkeskoler, der også dækker skader, som kommunen ikke har noget ansvar for.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu færdigbehandlet sagen. Det er ministeriets opfattelse, at det ikke er lovligt for kommuner at tegne ulykkesforsikringer for børn og unge i dagtilbud og folkeskoler.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal beklage den meget lange sagsbehandlingstid.

Her følger en nærmere redegørelse for sagens baggrund og for Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse.

Sagens baggrund

Ved e-post af 4. april 2007 forespurgte Hjørring Kommune Statsforvaltningen Nordjylland om kommunens adgang til at godtgøre forældre de udgifter, som de måtte få i forbindelse med hændelige skader og tab, som var resultat af børns uheld i institutionen, typisk tandskader. Kommunen anførte, at baggrunden for forespørgslen var, at kommunen tidligere havde tegnet en børneulykkesforsikring, der var gældende for de kommunale institutioner, men at kommunen havde opsagt forsikringen. I stedet ville kommunen for at undgå serviceforringelser selv betale for forældrenes tab som følge af de nævnte skader. Som hjemmelsgrundlag herfor henviste kommunen til kommunalfullmægtsreglerne.

I forbindelse med sagens behandling henviste Hjørring Kommune endvidere til KLs svar af 4. november 2003, der var offentliggjort på KLs hjemmeside, på spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne kan tegne en ulykkesforsikring for børn i folkeskolen og kommunale dagtilbud. KL havde i svaret, som ikke længere er på KLs hjemmeside, anført følgende:

"Indenrigsministeriet udtalte i 1999, at en amtskommune ikke lovligt kunne tegne en ulykkesforsikring for gymnasieelever. ...

Spørgsmålet er herefter, om der må antages at gælde det samme for så vidt angår primærkommunal tegning af ulykkesforsikring for børn i folkeskolen og i kommunale dagtilbud. Spørgsmålet vedrører naturligvis kun situationer, hvor kommunen ikke (fx pga mangelfuldt tilsyn) kan gøres ansvarlig for en opstået skade, idet kommunen naturligvis kan tegne en ansvarsforsikring, der dækker i sådanne tilfælde.

For KL er det oplyst, at et stort antal kommuner gennem mange år har tegnet ulykkesforsikringer som beskrevet, hvilket ikke ses at have givet anledning til bemærkninger/indskriden fra revision eller tilsynsmyndigheder.

Det er derfor KLs opfattelse, at sådanne forsikringsordninger må anses for lovlige med hjemmel i kommunalfuldmagten. Man kan for så vidt også beskrive hjemmelen som en kommunalretlig sædvane."

I sin udtalelse af 1. maj 2007 anførte Statsforvaltningen Nordjylland blandt andet følgende:

"De tab, som Hjørring Kommune ønsker at godtgøre forældre som følge af børns skader i kommunale institutioner, er kommunen ikke juridisk forpligtet til at dække, jf. dog nedenfor om særlige forhold for så vidt angår tandskader...

Indledningsvis bemærkes, at der ikke i den sociale servicelov eller lovgivningen i øvrigt er hjemmel for kommuner til at tegne kollektive ulykkesforsikringer for børn i kommunale dagtilbud,...

Tilsvarende er der ikke lovhjemmel for kommuner til at etablere kollektive ulykkesforsikringer for elever i folkeskolen.

...

Spørgsmålet om, hvorvidt Hjørring Kommune direkte eller indirekte via forsikringsordninger kan betale sådanne udgifter for de nævnte grupper af borgere skal således afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Efter disse kommunalretlige grundsætninger kan en kommune som udgangspunkt kun 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 varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner.

Det følger endvidere af disse grundsætninger, at kommuner ikke på et ulovbestemt grundlag kan understøtte enkeltpersoner ud fra sociale kriterier. En kommune kan således ikke yde tilskud til enkeltpersoners leveomkostninger eller i øvrigt understøtte enkeltpersoner økonomisk uden lovhjemmel.

...

Baggrunden for dette forbud mod begunstiggelse af enkeltpersoner og grupper af enkeltpersoner er, at kommunen er et fællesskab af borgere, og at dens formål er at vare-

tage disses fælles interesser. Der er ingen fælles interesser i at yde økonomisk støtte til enkeltpersoner alene med henblik på at spare dem for udgifter. ...

Det nævnte skal tillige ses i sammenhæng med kravet om, at en kommune har pligt til at handle økonomisk ansvarligt.

Forbuddet mod at kommuner uden lovhjemmel yder tilskud til enkelte borgere eller grupper af borgere udelukker tilsvarende, at en kommune yder indirekte støtte ved at overtage omkostninger, som den pågældende gruppe normalt selv skal betale, dvs. udgifter der har privat karakter....

Forbuddet mod begunstiggelse af enkeltpersoner udelukker ikke, at en kommune udbetaler erstatning til en skadelidte. Kommuner kan således udbetale erstatninger i det omfang, de er erstatningsansvarlige for et tab. Udbetaling af erstatningsbeløb forudsætter imidlertid, at der er et forholdsvis sikkert grundlag for erstatningspligten.

...

Tilsvarende har en kommune en interesse i at tegne forsikringer mod erstatninger, som kommunen er forpligtet til at betale, idet en sådan forsikring - afhængig af de nærmere vilkår – ligeledes vil kunne medføre en reduktion af de kommunale udgifter til erstatning.

...

Udgifter til en ulykkesforsikring, der skal dække skader, som kommunen ikke er forpligtet til at dække, er ikke en udgift, der har med drift af dagtilbudets kerneopgave at gøre.

Statsforvaltningen Nordjylland finder herefter ikke at serviceloven giver kommuner hjemmelsgrundlag for via forældrebetalingen at finansiere dækningen af disse skader hverken direkte eller indirekte gennem kollektive børneulykkesforsikringer...

Der eksisterer som nævnt ej heller lovhjemmel ... for kommunal finansiering af kollektive ulykkesforsikringer for folkeskoleelever...

...

Som det fremgår af det ovenfor nævnte, kan en kommune udbetale erstatning, idet omfang den er erstatningsansvarlig for et tab. Udbetaling af erstatningsbeløb forudsætter imidlertid, at der er et forholdsvis sikkert grundlag for erstatningspligten.

Der kan være en kommunal interesse i at udbetale erstatning umiddelbar uden fordyrende retssager, hvis det må forventes at kommunen ved en retssag vil blive dømt erstatningsansvarlig. Ved vurderingen af, hvorvidt der er grundlag for at udbetale et beløb til en enkeltperson for herved at begrænse kommunens udgifter til erstatning tilkommer der kommunen et vist skøn. Ved udøvelse af dette skøn kan hensynet til procesrisikoen ved en retssag indgå. Der vil tilsvarende kunne være en kommunal interesse i at begrænse det juridiske ansvar gennem forsikringsordninger. Derimod vil der som udgangspunkt ikke være en kommunal interesse i at tegne forsikringer til dækning af skader, som kommunen ikke er forpligtet til at betale.

I Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999 fastslog ministeriet således, at amtskommuner ikke kunne tegne kollektive ulykkesforsikringer mod hændelige skader, der overgik gymnasieelever, idet amtskommunen ikke var forpligtet til at yde erstatning til eleverne. Der var heller ikke i øvrigt nogen amtskommunal interesse i at tegne disse forsikringer.

...

Det er herefter Statsforvaltningen Nordjyllands opfattelse, at det heller ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne vil være lovligt for en kommune at godtgøre forældre de udgifter, de måtte få i forbindelse med hændelige skader, der overgår deres børn i forbindelse med ophold og aktiviteter i dagtilbud og folkeskole.

Det bemærkes, at den omstændighed, at børn i de nævnte kommunale institutioner er yngre end eleverne i gymnasieskolen, og at indholdet i servicetilbudene i de kommunale institutioner ikke er identisk med den aktivitet, der foregår i de gymnasiale ungdomsuddannelser, ikke kan bevirke en anderledes vurdering af spørgsmålet for så vidt angår grupperne i de kommunale institutioner.

Det bemærkes, at Hjørring Kommune ikke i øvrigt har angivet, hvilken kommunal interesse, der i givet fald skulle kunne være i, at kommunen betaler eller påtager sig at betale for tab, som kommunen ikke er juridisk ansvarlig for at betale, og som dermed må betragtes som udgifter af privat karakter.

...

Det bevirker i øvrigt ikke nogen forskel i vurderingen af lovligheden - ... - om kommunen påtager sig at betale udgiften direkte eller gennem etablering af forsikringsordninger.

...

En retssædvane defineres traditionelt som en handlemåde, der er fulgt almindeligt, stadigt og længe i den overbevisning, at den er retligt bindende. ...

Statsforvaltningen Nordjylland er ikke enig med KL i, at der eksisterer en retssædvane, der skulle kunne legitimere tegning af kommunale børneulykkesforsikringer. Det bemærkes særligt, at eventuel manglende indgriben fra de kommunale tilsynsmyndigheders side ikke nødvendigvis er udtryk for accept af forsikringsordningerne, men lige så vel kan have sin årsag i manglende kendskab til eksistensen af disse ordninger.

Statsforvaltningen skal i øvrigt bemærke, at Indenrigsministeriets udtalelse af 30. august 1999 om amtskommuners adgang til at tegne kollektive ulykkesforsikringer, som KL i sin udtalelse er opmærksom på, i sig selv svækker grundlaget for anerkendelse af en retssædvane. Uagtet, at der ikke er tale om identiske brugergrupper i daginstitutioner/folkeskoler og gymnasieskolen er der tale om en identisk problemstilling.

For så vidt angår tandskader skal Statsforvaltningen Nordjylland dog afslutningsvis særligt henlede Hjørring Kommunes opmærksomhed på sundhedslovens § 127, hvorefter kommunalbestyrelsen skal tilbyde alle børn og unge under 18 år med bopæl i kommunen vederlagsfri behandlende kommunal tandpleje.”

I brev af 7. juni 2007 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede KL ministeriet om at tage stilling til Statsforvaltningen Nordjyllands ovennævnte udtalelse. I sin henvendelse anførte KL blandt andet følgende:

”...

Som det også fremgår af udtalelsen, har KL hidtil været af den opfattelse, at sådanne forsikringsordninger måtte anses for lovlige, da de efter det for KL oplyste i mange år har været etableret i et stort antal kommuner, uden at dette ses at have givet anledning til bemærkninger fra den kommunale revision eller de kommunale tilsynsmyndigheder. Uanset, at KL kan have en vis forståelse for, at der på dette område måske må gælde det samme for børnehaverbørn og folkeskoleelever som for gymnasieelever, kan man efter KLs opfattelse også argumentere med styrke for, at sådanne kommunale forsikringsordninger kan betragtes som et naturligt supplement til den omsorgspligt, som (i modsætning til gymnasier) påhviler dagtilbud og folkeskoler i forhold til de indskrevne børn. Der kan også henvises til, at en forsikringsdækning som beskrevet så vidt vides ikke er særligt bekostelig, lige som den overflødig gør en konkret og efter omstændighederne ganske vanskelig stillingtagen til, om der i konkrete tilfælde påhviler kommunen en erstatningspligt, typisk som følge af manglende eller mangelfuldt tilsyn med børnene.

Efter at udtalelsen fra Statsforvaltningen Nordjylland er blevet almindeligt kendt, har KL modtaget henvendelser fra adskillige kommuner, hvilket har bekræftet, at forsikringsordninger som beskrevet fortsat er almindelige.

...”

I brev af 27. juni 2007 rettede endvidere KommuneForsikring A/S henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om Statsforvaltningen Nordjyllands udtalelse. KommuneForsikring A/S anførte i den forbindelse blandt andet følgende:

”... Baggrunden for vores henvendelse er, at vi finder, at der er en indarbejdet praksis på området, idet en ganske væsentlig del af landets kommuner, igennem en årrække, har tegnet sådanne kollektive børneulykkesforsikringer.

...

Således fremgår det blandt andet af en bog fra 1970, udgivet af Kommunernes Pensionsforsikring A/S og Kommunernes Gensidige Forsikringsselskab for Købstæder mv., side 44: *”har næsten alle kommuner tegnet kollektiv ulykkesforsikring for skoleelever.*

...

Kommunerne har ingen forpligtelse til at yde skoleeleverne erstatning ved eventuel tilskadecomst under opholdet på skolerne, medmindre skolerne efter de almindelige retsregler er ansvarlige for tilskadecomsten. Denne forsikrings største dækningsområde er tandbehandlingsudgifter og udgifter ved fornyelse eller reparation af briller, der er beskadiget på skolen.

Hertil kommer i alvorlige tilfælde: lægebehandlingsudgifter, invaliditetserstatning og dødsrerstatning i form af begravelseshjælp.”

KommuneForsikring A/S ... har igennem en meget betydelig årrække, angiveligt også før 1970, tegnet en sådan kollektiv ulykkesforsikring, og antallet af børn og unge, omfattet af forsikringen, har f.eks. for perioden 1998-2006, ligget på mellem 676.000 og 726.000 årligt. For år 2007 andrager antallet af personer 573.359.

Vi er bekendt med, at også andre forsikringselskaber tilbyder en sådan forsikring.

Det er vores indtryk, at forsikringen blandt andet tegnes for at Kommunerne skal spare den administrative byrde det er, at argumentere med de skadelidte eller deres værger, i det tilfælde, hvor Kommunen ikke er ansvarlig for en sket skade.

Når der er tale om børneinstitutioner og folkeskoler, er der et større krav til tilsynet med børnene, end f.eks. tilfældet er på gymnasierne. Der er derfor en større administrativ byrde ved at administrere skadebehandlingen på dette område, herunder afvisningen af sagerne, end der er for de større børn i gymnasierne, og der er efter vores opfattelse ikke nogen sammenligning mellem kollektiv ulykkesforsikringer for børn i dagtilbud og folkeskoler, og tilsvarende kollektiv forsikring for gymnasieelever.

Den kollektive ulykkesforsikring for børn i dagtilbud og folkeskoler omfatter sædvanligvis brille- og tandskadedækning. Forsikringssummen ved varigt mén er således begrænset til 165.000 kr. Der er tale om en meget begrænset udgift, idet præmien hos KommuneForsikring A/S for en sådan forsikring i 2007 i gennemsnit androg kr. 16,58 pr. barn.

Der er således ikke tale om, at den kollektive børneulykkesforsikring erstatter forældrenes tegning af almindelig ulykkesforsikring, sædvanligvis med en betydelig større sum.

Et forbud mod at tegne kollektiv ulykkesforsikring for børn i dagtilbud og folkeskoler, vil betyde en væsentlig administrativ byrde for Kommunerne, ligesom det meget vel vil stille et stort antal børn ringere, såfremt de kommer ud for en ulykke, hvor der ikke er en ansvarlig skadevolder.

...”

På baggrund af Indenrigs- og Sundhedsministeriets anmodning herom afgav Statsforvaltningen Nordjylland en udtalelse af 19. december 2007 til ministeriet. I udtalelsen har statsforvaltningen blandt andet anført følgende:

”... Efter de for Statsforvaltningen Nordjylland foreliggende oplysninger har ingen af de øvrige statsforvaltninger positivt godkendt sådanne ordninger. Heller ikke Indenrigsministeriet eller det senere Indenrigs- og Sundhedsministerium har godkendt, at kommunerne udbetaler økonomiske midler til børn og unge i dagtilbud og folkeskoler i tilfælde, hvor kommuner ikke er ansvarlige for de pågældende skader. ...

Statsforvaltningen Nordjylland er endvidere ikke enig med KL i, at der ikke også for gymnasieskoler består en vis omsorgspligt – og under alle omstændigheder har gymnasieskolerne tilsynsforpligtelse for de elever under 18 år, som de har i varetægt i undervisningstiden, på ekskursioner, studieture o.lign. I øvrigt vil det være uhensigtsmæssigt at lade institutionstypen og intensiteten i skolens tilsynsforpligtelse være afgørende for adgangen til at udbetale skadeserstatninger til børn og unge, idet det eksempelvis vil kunne føre til, at den 16 årige skoleelev, der udsættes for en hændelig ulykke, kan få f.eks. en invaliditetssum, mens den 16 årige elev, der påbegyndt gymnasieskolen og udsættes for en tilsvarende hændelig ulykke som skoleelevant, ikke vil kunne få en sådan sum. Institutionstypen som afgrænsningskriterium for adgangen til at betale skadeserstatninger for hændelige skader til børn og unge vil kunne føre til nogle forskellige resultater, som for omverdenen må forekomme noget tilfældige.

Det er endvidere statsforvaltningens opfattelse, at slutninger fra kommunernes tilsynsforpligtelse over for børn og unge i dagtilbud og folkeskoler ikke kan udgøre den fornødne hjemmel for kommuner til at skattefinansiere indkomstoverførsler til personer i tilfælde, hvor kommunen ikke er ansvarlig for skaderne.

Som nævnt ovenfor har såvel KL som Kommuneforsikring A/S anført, at det ikke er særlig bekosteligt at etablere ulykkesforsikringer. Statsforvaltningen Nordjylland finder ikke, at et sådant omkostningssynspunkt er relevant for vurderingen af lovligheden af, om kommunen har adgang til direkte eller via forsikringsordninger at udbetale skadesbeløb til enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner ved hændelige skader.

...

Statsforvaltningen fandt ... ikke, at ... administrative hensyn kunne legalisere en kommunal finansiering af disse forsikringer eller direkte udbetaling af skadesbeløb i tilfælde, hvor kommunen ikke er ansvarlig.

Det bemærkes endvidere, at der i gymnasieskolerne tilsvarende vil kunne forekomme situationer, hvor grænsedragningen mellem hændelige skader og uagtsomhed vil være vanskelig at drage. Tilsvarende vil der på en lang række andre kommunale områder konkret kunne forekomme vanskeligheder med at afgøre, om der foreligger et ansvarsgrundlag eller en hændelig skade.

... under alle omstændigheder finder statsforvaltningen ikke, at sådanne administrative synspunkter kan legalisere kommunal udbetaling af skadesbeløb i tilfælde, hvor der ikke foreligger erstatningsansvar.

...

Det er ... i såvel de kommunale tilsynsmyndigheders praksis som i den kommunalretlige litteratur antaget, at kommunerne ikke kan støtte enkeltpersoner ud fra et socialt trangskriterium og heller ikke i øvrigt kan understøtte eller begunstige enkeltpersoner økonomisk uden lovhjemmel.

Statsforvaltningen har forståelse for, at der kan opstå uhensigtsmæssige situationer i tilfælde, hvor der ikke er tegnet ulykkesforsikring for et barn eller en elev, men finder ikke, at der er hjemmel for kommuner til at betale for skadesbeløb, som de ikke er juridisk forpligtet til at afholde. Det bemærkes i den forbindelse, at der kan opstå tilsvarende uhensigtsmæssige situationer ved borgernes fravalg af andre forsikringstyper.

Såfremt grænserne for hvad det offentlige henholdsvis borger selv skal betale skal ændres, og kommunerne skal overtage udgifter, der traditionelt er betragtet som private, må det kræve Folketingets medvirken. Det bemærkes i den forbindelse også, at det eksisterende udbud af forsikringsordninger giver borgerne mulighed for at forsikre sig mod en meget bred vifte af skadestyper og tillige giver mulighed for individuel tilpasning af mere velkendte forsikringsordninger...

Statsforvaltningen Nordjylland skal endelig bemærke, at statsforvaltningen i sin udtalelse af 1. maj 2007 særligt for så vidt angår dækning af tandskader har henledt Hjørring Kommunes opmærksomhed på sundhedslovens § 127, hvorefter kommunalbestyrelsen skal tilbyde alle børn og unge behandlende kommunal tandpleje. Som følge af denne lovforpligtelse vil kommunen altså lovligt kunne dække hændelige tandskader,

der opstår i dagtilbud og folkeskoler, og som ifølge Hjørring Kommune udgør de mest hyppige skader.

...”

I brev af 27. marts 2008 afgav Undervisningsministeriet efter anmodning fra Velfærdsministeriet – nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet – en udtalelse, hvori er anført blandt andet følgende:

”...

Folkeskoleloven indeholder ikke bestemmelser om erstatningsansvar.

Den lovgivning, der henhører under Undervisningsministeriet, indeholder ikke regler, hvorefter en kommunalbestyrelse har mulighed for at tegne de omhandlede ulykkesforsikringer for børn i folkeskoler.

Med henvisning til det rejste spørgsmål vedrørende kommunernes tilsynspligt med eleverne i folkeskolen, herunder eksistensen og rækkevidden af en sådan tilsynsforpligtelse, bemærkes, at reglerne om tilsyn med folkeskolens elever i skoletiden er fastsat i bekendtgørelse nr. 38 af 10. januar 1995.

...”

Undervisningsministeriet henviste i sin udtalelse endvidere til vejledning nr.10 af 10. januar 1995 om tilsyn med folkeskolens elever i skoletiden.

Socialministeriet har telefonisk oplyst, at ministeriets lovgivning ikke indeholder hjemmel til, at kommuner kan tegne ulykkesforsikringer for børn i dagtilbud mv. Ministeriet har med hensyn til spørgsmålet om tilsynspligt henvist dels til § 5 i dagtilbudsloven (lovbekendtgørelse nr. 314 af 11. april 2011), hvorefter kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med indholdet af tilbuddene efter loven samt den måde, hvorpå opgaverne udføres, dels til afsnit 7.3.2.2. i vejledning om dagtilbud, fritidshjem og klubtilbud 2009 (vejledning nr. 31 af 6. maj 2009)

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

1. Tilsynet med Hjørring Kommune varetages af Statsforvaltningen Nordjylland, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010).

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48 i lov om kommunernes styrelse.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Nordjylland. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af en kommunes dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune kan tegne forsikring til dækning af skader, som børn og unge i kommunens dagtilbud mv. og folkeskoler udsættes for, 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 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.

Der henvises herved til bl.a. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2. udgave, 2010, s 51 f og 65 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2011, 3. udgave, side 26, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002, side 685 og 688, samt Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver 1987, side 68 ff og 118 ff. Det omtalte almennyttekriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at afgøre, hvorvidt en kommune lovligt kan tegne forsikringer for sine elever i kommunens daginstitutioner og folkeskoler. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt kan tegne de omtalte forsikringer.

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

Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2. udgave, 2010, s. 51 f og 65 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2011, 3. udgave, s. 25, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002, side 685, og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver 1987, side 68 ff.

Endvidere har en kommune efter de ovenfor nævnte grundsætninger en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner. Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået.

Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2. udgave, 2010, s. 84, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2011, 3. udgave, s. 31f, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002, side 687, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn 1994, s. 182 ff, betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 65 f, samt betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, bilaget s. 182.

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, jf. herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2. udgave, 2010, s. 68f, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002, side 687.

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

En forsikring, der dækker kommunens erstatningsansvar, må tilsvarende anses for egnet til generelt at begrænse kommunens udgifter til erstatning, som kommunen må anses for forpligtet til at betale, herunder udgifter i forbindelse med en retssag om kommunens erstatningsansvar. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund, at en kommune har en lovlig kommunal interesse i at tegne en forsikring, der dækker kommunens erstatningsansvar.

3. KL og KommuneForsikring a/s har peget på navnlig følgende forhold, som efter deres opfattelse taler for, at kommuner lovligt ud over en forsikring, som dækker kommunens erstatningsansvar, tillige kan tegne en ulykkesforsikring:

- a. Ulykkesforsikringer kan betragtes som en del af den omsorgspligt, som kommuner har i forhold til børn i daginstitutioner og folkeskoler, jf. herved afsnit 4.
- b. Et stort antal børn vil blive stillet ringere, såfremt de kommer ud for en ulykke, hvor der ikke er en ansvarlig skadevolder, hvis kommuner ikke har hjemmel til at tegne de omhandlede ulykkesforsikringer, jf. herved afsnit 5.b.
- c. Det kan være vanskeligt i den konkrete situation at afgøre, om der er tale om et forhold, som kommunen er ansvarlig for (om kommunen har levet op til sin tilsynsforpligtelse). En ulykkesforsikring aflaster kommunen for stillingtagen i de konkrete tilfælde og indebærer dermed en administrativ besparelse for kommunen. Dette skal ses i sammenhæng med, at de omhandlede ulykkesforsikringer typisk ikke er særligt bekostelige, jf. herved afsnit 5.c, og

- d. Der har været etableret ulykkesforsikringsordninger i mange år, uden at den kommunale revision eller de kommunale tilsynsmyndigheder har foretaget sig noget i den anledning, jf. herved afsnit 5.d.

4. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse 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 tilsyn, mangelfuld eller fejlagtig indretning af fysiske rammer mv.

Ministeriet har overvejet, om de bestemmelser i lovgivningen, som vedrører kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse i forhold til børn og unge i dagtilbud mv. samt folkeskolen, kunne føre til et erstatningsansvar i et videre omfang end efter de almindelige erstatningsretlige regler.

Efter § 3 i lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven - lovbekendtgørelse nr. 314 af 11. april 2011) har kommunalbestyrelsen ansvaret for dag-, fritids- og klubtilbud samt andre socialpædagogiske tilbud.

Følgende er fastsat i lovens § 5:

”§ 5. Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med indholdet af tilbuddene efter denne lov og den måde, hvorpå opgaverne udføres, herunder at de mål og rammer, der er fastsat efter § 3, efterleves.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og offentliggøre rammerne for tilsynet.

...”

I afsnit 7.3.2.2. i vejledning om dagtilbud, fritidshjem og klubtilbud 2009 (vejledning nr. 31 af 6. maj 2009) er der blandt andet anført følgende:

”...

Det bør påses, at de forsikringsmæssige forhold vedrørende tilbuddene er afklaret.

Når børn er i et dagtilbud, overtager personalet i dagtilbuddet tilsynspligten med børnene, og det er personalet, der skal føre et forsvarligt tilsyn med børnene. Sker der skader på børnene eller børnenes ting, og kan skaden bebrejdes personalet, er det personalet i tilbuddet, der er ansvarlig for skaden. I disse tilfælde vil det være tilbuddet eller kommunen, der skal betale erstatning for skaden.

Personalet skal tilpasse deres tilsyn med børnene i forhold til børnenes alder, udvikling og adfærd.

Spørgsmålet om, hvem der ifalder et erstatningsansvar, hvis et barn kommer til skade under ophold i kommunens tilbud, afgøres efter de almindelige erstatningsretlige regler efter en konkret vurdering af situationen.

...”

Bekendtgørelse nr. 38 af 10. januar 1995 om tilsyn med folkeskolens elever i skoletiden indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 1. Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for, at der på den enkelte skole etableres fornødent tilsyn med eleverne i undervisningstiden, i frikvarterer og spisepauser mv.

Stk. 2. Skolebestyrelsen kan inden for de af kommunalbestyrelsen fastsatte rammer fastsætte nærmere principper for skolens tilsyn med eleverne.

Stk. 3. Skolens leder træffer beslutning om udøvelsen af tilsynet.

Stk. 4. Ved fornødent tilsyn forstås tilsyn med et indhold og et omfang, der findes nødvendigt og tilstrækkeligt ud fra vurderingen af de konkrete forhold, herunder

- elevernes alder
- aktivitetens art
- de stedlige forhold og
- lokalernes indretning og udstyr.

§ 2. Skolens pligt til at føre tilsyn med eleverne indtræder 10 minutter før undervisningen begynder, og ophører ved udløbet af det tidsrum, som naturligt medgår til, at eleverne forlader skolen ved undervisningens ophør.

Stk. 2. I tilfælde, hvor elever møder mere end 10 minutter før undervisningens begyndelse, eller hvor elever ikke forlader skolen direkte efter undervisningens ophør som følge af en tilrettelagt befordringsordning eller som følge af skolefritidsordningens åbningstider eller andre særlige forhold, må der indgås en særlig aftale om tilsynets udførelse, såfremt de lokale myndigheder i så fald anser et tilsyn for nødvendigt"

..."

I vejledning nr.10. af 10. januar 1995 om tilsyn med folkeskolens elever i skoletiden er endvidere anført blandt andet følgende:

" ... Den nærmere fastlæggelse af tilsynsansvarets indhold og udstrækning må udledes af retspraksis, dvs. på grundlag af afsagte domme. Heraf fremgår, at ansvaret er et sædvanligt culpaansvar. Dvs. at det skal kunne bebrejdes den tilsynspligtige, at skaden er indtruffet. Hvorvidt der er noget at bebrejde den pågældende, hænger nøje sammen med den konkrete situation. Tilsynspligtens indhold og udstrækning er derfor forskellig alt efter, hvilke faremomenter undervisningen mv. frembyder.

Tilsynsforpligtelsen indebærer ikke nødvendigvis lærerens konstante tilstedeværelse. Hvis der fx i en undervisningstime er dannet hold eller grupper, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2, kan tilsynsforpligtelsen opfyldes dels gennem forudgående instruktion, dels ved, at læreren ser til eleverne ind imellem.

Nogle fag indeholder særlige risikomomenter. Det gælder fx sløjd, idet et naturligt led bl.a. i dette fag er, at eleverne betjener maskiner og værktøj, der indebærer en øget risiko for skader. Derfor har læreren en skærpet tilsynsforpligtelse, ligesom tilsynsforpligtelsen i dette fag er tæt forbundet med en pligt til at instruere eleverne og til at føre tilsyn med, om instruktionerne bliver overholdt.

Ved vurderingen af, om der er noget at bebrejde den pågældende lærer i den konkrete situation, opstilles den pågældende lærers handling/undladelse over for, hvad en almindelig og fornuftig lærer ville have gjort i samme situation. Fører denne vurdering til, at den pågældende i skadessituationen ikke har levet op til den standard, der gælder for en omhyggelig og fornuftig lærer (bonus pater familias) taler dette for pålæggelse af et erstatningsansvar.

Forskrifter og vejledninger vil aldrig kunne forudse alle situationer, hvorfor bekendtgørelsen og vejledningen kun angiver mere generelt formulerede anvisninger. Læreren må derfor altid foretage en forsvarlig afvejning af normalt forekommende risici i situationer af den pågældende art, hvor målet er, at formålet med undervisningen fuldt ud imødekommes under størst mulig hensyntagen til elevernes sikkerhed. Uanset om alle sikkerhedshensyn er taget, vil hændelige uheld alligevel kunne ske.

Generelt vil kommunen som lærerens arbejdsgiver være ansvarlig for følgerne af svigtende tilsyn. Derfor er det også kommunens pligt og i dennes interesse at sikre sig, at betingelserne for at føre et tilstrækkeligt tilsyn er til stede.

Derimod vil kommunen normalt ikke kunne blive ansvarlig for skader, som elever forvolder på hinanden, eller skader, som eleverne forvolder på skolens bygninger og inventar, medmindre skaden kunne have været afværget, hvis der havde været fornødent tilsyn."

Der kan således ikke af de bestemmelser i lovgivningen, der vedrører kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse i forhold til børn og unge i dagtilbud m.v. og i

folkeskolen, udledes et videregående erstatningsansvar end, hvad der følger af almindelige erstatningsretlige regler.

Det vil derfor i overensstemmelse med det ovenfor anførte bero på en konkret vurdering efter de almindelige erstatningsretlige regler, hvorvidt en kommune er erstatningsansvarlig for skader, som børn og unge udsættes for, og som er indtruffet i kommunens dagtilbud mv. og folkeskoler.

5.a. Det følger af det ovenfor under afsnit 2 anførte, at en kommune, hvor det efter de for kommunen foreliggende oplysninger med den fornødne sikkerhed må lægges til grund, at kommunen, uden at der er afsagt dom herom, er forpligtet til at udbetale erstatning til et barn eller en ung, som er kommet til skade i et dagtilbud mv. eller i folkeskolen, vil kunne udbetale erstatning til den pågældende. En kommune vil endvidere kunne tegne en ansvarsforsikring, som dækker kommunens erstatningsansvar i sådanne situationer.

Det forhold, at en kommune som led i den i afsnit 4 nævnte tilsynsforpligtelse tillige i en vis udstrækning har en omsorgspligt for børn og unge i dagtilbud mv. samt i folkeskolen, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til, at en kommune har den fornødne kommunale interesse i at kompensere barnet/den unge økonomisk for skader ud over det, som følger af kommunens eventuelle erstatningsansvar. Der henvises herved til det i afsnit 4 anførte.

Ministeriet finder således, at en kommune alene kan kompensere et skadelidt barn eller en skadeligt ung økonomisk i det omfang, at kommunen er forpligtet hertil efter almindelige erstatningsretlige regler.

5.b. En ulykkesforsikring, som den i nærværende sag omhandlede, indebærer, at en skadelidt kompenseres økonomisk for en skade, uanset om kommunen kan gøres erstatningsretligt ansvarlig. En sådan kommunal økonomisk kompensation for en skade, som kommunen ikke er ansvarlig for, indebærer efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse en kommunal økonomisk begunstiggelse af en skadelidt, som ikke er lovlig i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne. En kommune vil derfor ikke – såfremt der ikke etableres lovhjemmel hertil – lovligt kunne tegne en ulykkesforsikring som den i sagen omhandlede.

Det forhold, at de børn og unge, hvis forældre ikke har tegnet en ulykkesforsikring, herved stilles ringere med hensyn til at få en økonomisk kompensation for hændelige skader end de børn og unge, hvis forældre har tegnet en ulykkesforsikring, kan ikke føre til et andet resultat.

5.c. For så vidt angår det anførte om administrative besparelser, sammenholdt med at omkostningerne til en sådan ulykkesforsikring er relativt små, bemærkes, at hvis en kommune er erstatningsansvarlig, så er kommunen forpligtet til at betale en erstatning i overensstemmelse med almindelige erstatningsregler. En ulykkesforsikring er karakteriseret ved at give en økonomisk kompensation, uanset om der foreligger et erstatningsansvar, og kan således ikke træde i stedet for en erstatning, som skadelidte måtte have krav på som følge af, at der er en erstatningsansvarlig skadevolder. Der er således ikke administrative besparelser for kommunen ved at tegne en ulykkesforsikring, fordi en kommune under alle omstændigheder enten må tegne en ansvarsforsikring eller selv

vurdere erstatningsansvarsspørgsmålet, hvad enten kommunen har tegnet en ulykkesforsikring eller ej.

Endvidere bemærkes, at kommunen i de tilfælde, hvor kommunen er erstatningsansvarlig, er forpligtet til at udbetale erstatning og godtgørelse efter reglerne i lov om erstatningsansvar (lovbekendtgørelse nr. 885 af 20. september 2005 med senere ændringer) – uafhængigt af størrelsen af den præmie, der måtte komme til udbetaling i kraft af den ulykkesforsikring, kommunen har tegnet.

5.d. Endelig er ministeriet enig i statsforvaltningens udtalelse om, at der ikke kan antages at foreligge en retssædvane, som hjemler de omhandlede ulykkesforsikringer. Ministeriet kan herved henvise til det af statsforvaltningen anførte herom i udtalelsen af 1. maj 2007.

5.e. På nogle lovområder kan en kommune være forpligtet til at afholde udgifter til behandling af enkeltpersoners skader, uanset om kommunen er erstatningsansvarlig for den pågældende skade eller ej, jf. herved for eksempel sundhedslovens § 127, hvorefter kommunen er forpligtet til at behandle og dermed afholde udgifter til tandskader og tandtab, som børn og unge under 18 år får. Det bemærkes i den anledning, at det forhold, at en kommune i medfør af lovgivningen på nogle områder måtte have en pligt som beskrevet ovenfor, ikke giver kommunen hjemmel til i forhold til skoler og daginstitutioner, hvor kommunen ikke har en sådan forpligtelse pålagt ved lov at tegne en ulykkesforsikring, der dækker skader, som kommunen ikke er erstatningsansvarlig for.

6. Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at det ikke er lovligt for kommuner at tegne ulykkesforsikringer for børn og unge i dagtilbud og folkeskoler.

For så vidt angår kommuner, der allerede har tegnet en ulykkesforsikring, finder ministeriet, at det påhviler disse kommuner at tage initiativ til at bringe de omhandlede forsikringer til ophør i overensstemmelse med de opsigelsesmuligheder, som forsikringerne indeholder. Det følger i den forbindelse af grund-sætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning, at disse kommuner må være berettigede til at gøre brug af forsikringerne, indtil opsigelsen træder i kraft. Det bemærkes dog, at der må tilkomme disse kommuner rimelig tid, inden for en eventuel af statsforvaltningen fastsat frist, til at indrette sig i overensstemmelse med herværende udtalelse, herunder indrette sig efter det øgede fokus, opsigelsen af de nævnte kommuners ulykkesforsikring kunne medføre på spørgsmålet om kommunernes erstatningsansvar. Det må i den forbindelse understreges, at kommunerne efter gældende ret og dermed også såvel før som efter, at opsigelsen træder i kraft, er forpligtede til at tage stilling til eventuelle spørgsmål om erstatningsansvar, jf. ovenfor afsnit 5.c.

7. Ministeriet skal anmode KL om at orientere ministeriet om, hvorvidt KL som konsekvens af udtalelsen agter at informere kommunerne om retstilstanden på området og om eventuelle andre initiativer som følge heraf.

Ministeriet agter at underrette statsforvaltningerne om KLs tilbagemelding til brug for statsforvaltningernes tilsyn med, om kommunerne inden for rimelig tid indretter sig i overensstemmelse med herværende udtalelse.

Ministeriet har sendt kopi af dette brev til statsforvaltningerne, Hjørring Byråd, Undervisningsministeriet, Socialministeriet og Forsikringsoplysningen.

Med venlig hilsen

Christian Vigh