



KOMMUNERS BRUG AF FRIVILLIGE

Brug af frivillige er populært hos kommunerne, og omfanget af den frivillige indsats er stigende. Det er især inden for kommunernes sociale og kulturelle områder, eksempelvis i forbindelse med ældre og i idrætsforeninger. Det rejser en række opmærksomhedspunkter – også af juridisk karakter – som det er vigtigt, at kommunerne har fokus på.

Frivilliges indsats kan på den ene side forbedre kommunens service til borgerne. På den anden side kan frivilliges engagement medføre uforudsigelighed, risiko for opgavevaretagelse uden de fornødne kvalifikationer samt ressourcekrævende administration af de frivilliges indsats. Forventningsafstemning er derfor en vigtig grundsten i samarbejdet mellem kommunerne og de frivillige. I det følgende gennemgår vi nogle centrale områder, som kommunerne bør have særlig fokus på ved samarbejdet med frivillige.

DE RETLIGE RAMMER

Kommunernes brug af frivillige kan ske enten med hjemmel i den skrevne lovgivning eller i de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Hjemlen findes kun i meget begrænset omfang i den skrevne sektorlovgivning, men der er eksempler på regulering i både serviceloven og beredskabsloven. Det følger eksempelvis af servicelovens § 18, at kommuner skal samarbejde med frivillige organisationer og

foreninger. Bestemmelsens formål er at sikre og styrke samspillet mellem kommunerne og det frivillige arbejde. Beredskabslovens § 51 indeholder bemyndigelse til at fastsætte regler om uddannelse af det frivillige personel på beredskabsområdet, og i bekendtgørelse nr. 41 fra 1998 er der fastsat nærmere regler om kvalifikationskravene for de frivillige.

Rammerne for brugen af frivillige skal på grund af den begrænsede sektorregulering i høj grad findes i kommunalfuldmagtsreglerne og de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger. Det betyder blandt andet, at myndighedsopgaver ikke kan overlades til frivillige, at der skal være en lovlig

kommunal interesse, hvis kommunen skal yde støtte, og at brugen af frivillige skal ske i overensstemmelse med lighedsgrundsætningen og forbuddet mod støtte til enkeltpersoner.

HAR KOMMUNEN EN TILSYNSPLIGT?

Der kan i nogle situationer være en tilsynspligt for kommunerne i forbindelse med brugen af frivillige. Om der gælder en sådan tilsynsforpligtelse, må vurderes konkret, herunder ud fra eventuel sektorlovgivning på området og ud fra, om der er tale om en pligtmæssig opgave for kommunen, eller opgavevaretagelsen er fakultativ. Dette betyder for eksempel, at kommunen har tilsynspligt, hvis frivillige giver lektiehjælp på en skole. Hvis lektiehjælpen derimod gives af frivillige på et bibliotek, foreligger der ingen tilsynspligt.

KOMMUNENS ERSTATNINGSANSVAR FOR FRIVILLIGE

Kommunerne er ikke per definition ansvarlige for den skade, som en frivillig måtte påføre andre eller selv blive påført i forbindelse med frivilligt arbejde koordineret af kommunen. Kommunen ifalder kun et ansvar, hvis kommunen har handlet ansvars-pådragende, dvs. uagtsomt.

Hvis kommunen har handlet uagtsomt, vil der kunne ifaldes ansvar både for tings- og personskade, og ansvaret vil kunne omfatte både skader påført af frivillige som skadevoldere, og skader påført de frivillige som skadelidte.

Efter erstatningsansvarsloven gælder der som udgangspunkt ikke et ansvar for tingsskade, der er dækket af en forsikring. Dette gælder dog ikke, hvis skaden er forvoldt i forbindelse med udøvelse af offentlig virksomhed, eller hvis skaden er forvoldt forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

Det kræver derfor en konkret vurdering at tage stilling til, om kommunen i det enkelte skadestilfælde ifalder et erstatningsansvar i forhold til en frivillig, der enten er skadelidt eller skadevolder.

FORSIKRING AF FRIVILLIGE – HJEMMEL?

Da en frivillig, der påføres skade, eller en tredjemand, der påføres skade af en frivillig, reelt kun sjældent vil kunne anse kommunen som ansvarlig, rejser det spørgsmålet, om kommunen kan tegne forsikring for de skader, der måtte opstå i forbindelse med frivilligt arbejde.

Der er ikke i den skrevne lovgivning regler, der regulerer kommunernes mulighed for at tegne ulykkes- og ansvarsforsikring for frivillige.

Spørgsmålet må derfor afgøres efter de uskrevne regler om kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagten indebærer, at en kommune alene kan afholde omkostningerne til at en forsikring for de frivillige, hvis der er den fornødne kommunale interesse i dette, og hvis tegning af forsikringen ikke udgør ulovlig støtte til enkeltpersoner.

Statsforvaltningen udtalte i december 2014, at en kommune ikke har hjemmel i kommunalfuldmagten til at tegne ulykkes- og ansvarsforsikring for kommunens frivillige. Statsforvaltningen begrundede dette med, at der ikke er en tilstrækkelig konkret interesse, og at der ikke er grundlag for at antage, at kommunal tegning af ulykkes- og ansvarsforsikring er afgørende for hvervningen af frivillige.

Social- og Indenrigsministeriet har taget sagen op til behandling, og der forventes snarest en udtalelse fra ministeriet om spørgsmålet. Ministeriet har i den forbindelse tilkendegivet, at kommuner, som har tegnet denne slags forsikringer, kan fortsætte deres praksis, mens sagen behandles i ministeriet.

ANDRE FORHOLD, NÅR FRIVILLIGE INDGÅR I KOMMUNENS TILBUD TIL BORGERNE

Kommunen bør gøre sig det klart, hvilke regler de frivillige er omfattet af. For eksempel er frivillige ikke omfattet af forvaltningslovens regler om tavshedspligt. Frivillige er alene omfattet af reglerne om meddeleleshæleri, jf. straffelovens § 264. Dette bør kommunen tage højde for i forbindelse med tilrettelæggelsen af den frivillige indsats, herunder ved overvejelsen af, hvilke oplysninger den frivillige modtager i forbindelse med indsatsen.

Den frivillige er omfattet af den almindelige underretningspligt jf. lov om social service, § 154, men derimod ikke den udvidede underretningspligt i § 153. Særligt i de tilfælde, hvor de frivillige kan komme i kontakt med f.eks. udsatte børn og unge, bør kommunen – eller de foreninger, de frivillige er organiseret i – overveje, hvordan de frivillige kan hjælpes med at finde vej i grænselandet mellem tavshedspligt og underretningspligt.

EN FRIVILLIGPOLITIK

Det kan styrke robustheden af samarbejdet mellem kommunerne og de frivillige, at der skabes klare rammer for samarbejdet. Det kan eksempelvis ske ved, at kommunen vedtager en frivilligpolitik.

En frivilligpolitik kan med fordel indeholde strategier, visioner og mål for det frivillige arbejde, ligesom rollefordelingen mellem kommunen og de frivillige bør adresseres. Det kan være relevant, at kommunen tager stilling til, hvordan samarbejdet skal tilrettelægges, når de frivillige er organiserede i foreninger, og når deres indsats sker på individuel basis. Herudover kan der fastsættes retningslinjer for budget og uddeling af midler til de frivillighedsinitiativer, der opfylder nærmere definerede krav. Retningslinjerne kan i så fald inkludere en beskrivelse af aktiviteter og tilskud.

Udkastet til frivilligpolitik kan med fordel laves i samarbejde med de frivillige foreninger, herunder så der sikres forventningsafstemning og dialog mellem parterne. Når først frivillighedspolitikken er vedtaget, er det selvsagt afgørende, at den anvendes aktivt som afsæt for arbejdet: Nye frivillige skal introduceres til retningslinjerne, og der kan gennemføres evalueringer, hvor frivillighedspolitikken indgår ■



Rikke Søgaard Berth
Advokat
rsb@horten.dk



Line Markert
Advokat
lma@horten.dk



Malene Graff
Advokat
mgr@horten.dk



Christina Steen
Advokat
cst@horten.dk