

Jens Andersen-Møller  
Partner

JAM@holst-law.com  
T +45 8934 1166

J.nr. 020754-0428 JAM/KNA

---

## Kommuners anvendelse af forsikringsselskaber i sager om kommunalt erstatningsansvar

---

29. april 2014

Efter nogen betænkningstid har Økonomi- og Indenrigsministeriet den 10. april 2014 taget stilling til et principielt spørgsmål om betingelserne for, at en kommune kan henlægge sagsbehandlingen i erstatningssager til kommunens forsikringsselskab. Med afsæt i den sag, der gav anledning til spørgsmål, redegør advokat og partner Jens Andersen-Møller, Holst, Advokater, Aarhus for kommuners adgang til at overlade sagsbehandling til deres ansvarsforsikringsselskaber i sager om kommunalt erstatningsansvar.

Ministeriets svar kom som reaktion på en henvendelse fra Kolding Kommune med støtte af kommunens forsikringsselskab, og ministeriet giver i sin udtalelse Kolding Kommune ret i, at det havde været berettiget, at forsikringsselskabet i forhold til en skadelidt borger forestod sagsbehandlingen og traf afgørelse om erstatningspligt og –størrelse i sagen. Svaret, der er af væsentlig betydning for landets kommuner, er herved udtryk for, at Økonomi- og Indenrigsministeriet godkender den eksisterende praksis, hvor sagsbehandlingen i erstatningssager overlades af kommuner til deres forsikringsselskaber.

Baggrunden for Kolding Kommunes henvendelse var en sag, hvor en borger var kommet til skade ved et fald på en offentlig gade og følgelig rettede henvendelse til kommunen med krav om erstatning.

Kolding Kommune meddelte, at sagen var overgivet til forsikringsselskabet, og at selskabet ville varetage den videre behandling af sagen. Efter aftale med Kolding Kommune anerkendte forsikringsselskabet på vegne af kommunen erstatningspligt, og opkrævede samtidig selvrisiko af Kolding Kommune. Herefter overtog forsikringsselskabet sagsbehandlingen, og indgik i drøftelser med skadelidte om opgørelsen af erstatningen.

Borgeren, der var utilfreds med forsikringsselskabets tilbud, henvendte sig til Kolding Kommune, der imidlertid henviste skadelidte til at fortsætte drøftelsen med forsikringsselskabet. På denne baggrund, og da der fortsat ikke kunne opnås enighed, indgav borgeren en klage til statsforvaltningen vedrørende sagsforløbet.

Statsforvaltningen udtalte på baggrund af hændelsesforløbet, at overdragelse af sagsbehandlingen i en forsikringssag var et spørgsmål om delegation. Da kommuner som ud-

gangspunkt ikke kan delegere opgaver til private, havde det været uberettiget, at Kolding Kommune overdrog sagsbehandlingen og erstatningsopgørelsen til sit forsikringselskab. Statsforvaltningen var – med henvisning til en ombudsmands udtalelse af 7. december 1987 – af den opfattelse, at Kolding Kommune havde været forpligtet til, blandt andet at realitetsbehandle klagen over forsikringselskabets afgørelse, idet afgørelseskompetencen i sidste ende måtte tilkomme kommunen som offentlig myndighed. Da Kolding Kommune havde undladt dette, havde kommunen derfor ikke iagttaget de retningslinjer, der gælder for overladelse af sagsbehandlingen i forsikringsager.

Da spørgsmålet er af væsentlig både praktisk og økonomisk betydning for landets kommuner, valgte Kolding Kommune med støtte fra KL og forsikringselskabet at forelægge sagen for det daværende Velfærdsministerium (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet).

Kolding Kommunes centrale argumentation i henvendelsesskrivelsen var, at overladelse af stillingtagen til erstatningsspørgsmål til et ansvarsforsikringselskab – helt parallelt med, hvad der ellers gælder ved håndtering af sager, der behandles af danske forsikringselskaber for deres forsikringstagere – ikke er i strid med den forvaltningsretlige grundsætning om delegation, men tværtimod er udtryk for et sædvanligt repræsentationsforhold i henhold til en forsikringsaftale. Det var således Kolding Kommunes opfattelse, at en stillingtagen til erstatning for skadevoldende adfærd, der er et rent privatretligt anliggende, ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, ligesom sagsbehandlingen i erstatningssager ikke er udtryk for udøvelse af myndighedsbeføjelser, og at spørgsmålet derfor ikke bør behandles efter reglerne om delegation.

Hertil kommer, at kommuner ikke nødvendigvis har forsikringsuddannet personale ansat, og kommunens realitetsbehandling af spørgsmål om erstatning ville derfor kræve yderligere bemanding med omkostninger til følge, eller indebære en ringere kvalitet af behandlingen af erstatningssagen, end hvad der kan forventes ved et forsikringselskab, der er specialiseret i at træffe afgørelse i erstatningssager.

Ved ministeriets svar af 10. april 2014, har Økonomi- og Indenrigsministeriet fastlagt rammerne for, hvornår og hvordan kommuner – og formentlig andre offentlige myndigheder – kan overlade til et privat forsikringselskab at foretage sagsbehandling af og træffe afgørelse i sager om erstatning for kommunens skadevoldende adfærd. Med udgangspunkt i ministeriets svar må retstilstanden på området antages at være endeligt fastlagt.

Når en kommune indgår en aftale med et forsikringselskab om dækning af kommunens ansvar, er der alene tale om en aftale mellem forsikringselskabet og kommunen. Virkningen heraf er derfor ikke, at kommunens ansvar over for den skadelidte ophører, og hvis en skadelidt ønsker at anlægge sag ved domstolene, skal stævning udtages imod kommunen. At kommunen ikke kan fraskrive sig sit ansvar, betyder imidlertid ikke, at kommunen ikke kan overlade sagsbehandlingen, men derimod, at de offentligretlige regler, der gælder for kommunerne, men ikke (som udgangspunkt) for private forsikringselskaber, må inddrages i vurderingen af, hvorvidt og i hvilket omfang sagsbehandlingen kan overdrages, ligesom

offentligretlige regler i et vist omfang må udstrækkes til at gælde også for sagsbehandlingen i erstatningssager, der behandles af et forsikringsselskab.

Behandling af sager om erstatningsansvar på rent privatretligt grundlag er ikke myndighedsudøvelse i traditionel forstand, og overladelse af sagsbehandlingen til et forsikringsselskab er derfor ikke delegation af myndighedskompetence. Heraf følger, at kravet om (utvetydig) hjemmel for delegation til private ikke finder anvendelse ved overladelse af sagsbehandling i erstatningssager.

Tværtimod må overladelse af sagsbehandlingen i erstatningssager opfattes som et repræsentationsforhold, der udspringer af den indgåede forsikringsaftale. Der er ikke væsensforskel på dette repræsentationsforhold, alt efter om det opstår i sager, hvor den skadevoldende forsikringstager er en myndighed, eller forsikringstageren er en privat. Repræsentationsforholdet er af en rent privatretlig karakter og er derfor ikke undergivet forvaltningsretlige regler om hjemmelskrav.

Heraf følger, at en kommune – også efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse – uden særlig hjemmel hertil, kan overlade det til kommunens ansvarsforsikringsselskab, at foretage sagsbehandlingen i sager om erstatning for kommunens skadevoldende handlinger eller undladelser.

Tilbage står derfor spørgsmålet om, hvilke (offentligretlige) regler kommunen – og forsikringsselskabet – alligevel er underlagt, når sagsbehandlingen er overladt til et privat ansvarsforsikringsselskab.

Uanset, at der ikke er tale om egentlig delegation, gør mange af de overvejelser, der traditionelt kendetegner delegation sig også gældende, når kommunen overlader sagsbehandlingen i erstatningssager til sit forsikringsselskab.

Det er – for delegationens lovlighed – sædvanligvis et krav, at den delegerende myndighed fører tilsyn med, hvordan den overladte kompetence udøves. Tilsynspligten er begrundet i, at det i sidste ende er den delegerende myndighed, der har ansvaret for udøvelsen af kompetence. Samme ansvar kan en kommune siges at have, når kommunen har ageret som skadevolder.

I modsætning til sager, hvor skadevolder er en privatperson, er det således kendetegnende for sager, hvor offentlige myndigheder forvolder skade, at myndigheden ikke frit kan afvise et ansvar i håb om at blive frifundet ved domstolene. Det gælder som et almindeligt krav til myndigheders sagsbehandling, at myndigheden er forpligtet til at søge at opnå det materielle korrekte resultat. Dette gælder uanset, om myndigheden behandler en afgørelsessag eller driver faktisk forvaltningsmyndighed. Det er denne grundsætning, der blandt andet fører til, at en anklager ikke kan påstå den højeste fængselsstraf, men må tilrettelægge sin påstand efter, hvad den anklagede "bør" idømmes.

For kommuner betyder det, at de, når de handler som skadevoldere, uanset en økonomisk interesse i at blive fritaget for ansvar, skal søge at nå til et korrekt resultat; også når dette medfører, at kommunen skal anerkende erstatningsansvar, eller endog at kommunen skal udbetale mere, end skadelidte har anmodet om (eksempelvis fordi skadelidte har overset adgangen til at kræve godtgørelse for svie og smerte).

Da et privat forsikringsselskab ikke er underlagt grundsætningerne om saglig behandling, lighedsprincippet og officialprincippet, må det kræves, at en kommune, der overlader sagsbehandlingen i en erstatningssag til et forsikringsselskab, skal føre et vist tilsyn med, at disse grundsætninger overholdes. Disse afviger næppe afgørende fra, hvad der også følger af god forsikringsskik.

Tilsynspligtens indhold kan vanskeligt fastlægges generelt, men med udgangspunkt i ministeriets svar kan det siges, at "kommunen, i det omfang den med de ressourcer og den viden, som den besidder på området, bliver eller burde blive opmærksom på forhold, der tyder på, at forsikringsselskabet har tilsidesat lovgivningen [de forvaltningsretlige grundsætninger] i forbindelse med behandlingen af sagen, er forpligtet til at reagere over for selskabet og sikre, at selskabet foretager det fornødne i den anledning".

For så vidt det nærmere indhold af denne pligt kan det siges, at kommunens ansvar først og fremmest udstrækkes til de regler, der særligt gælder for kommunen. Der er ikke samme pligt til at gribe ind over for manglende overholdelse af eksempelvis erstatningsansvarsloven, som for manglende overholdelse af grundsætningen om saglig forvaltning.

Herudover er den nærmere tilrettelæggelse af tilsynet relativ fri, men det må nok kræves, at kommunen gennem løbende underretning fra selskabet eller ved fremsendelse af korrespondance i sagen holder sig bekendt med sagens forløb og udvikling, således at kommunen kan reagere, hvis forsikringsselskabet tilsidesætter forvaltningsretlige regler.

Retsstillingen kan herefter sammenfattes således, at kommuner kan overlade sagsbehandlingen i erstatningssager til deres forsikringsselskab. Overlades sagsbehandlingen, må kommunen sikre sig kopi af væsentlig korrespondance eller løbende ajourføring med henblik på at føre en vis kontrol med overholdelsen af de forvaltningsretlige regler.

Kommunen er derimod ikke forpligtet til selv at tage stilling til erstatningspligten eller erstatningspligtens størrelse, ligesom en kommune, der modtager en klage og en afgørelse fra et forsikringsselskab, ikke er forpligtet til at realitetsbehandle denne klage. I så fald skal kommunen dog tydeligt tilkendegive, at man henholder sig til forsikringsselskabets afgørelse, så borgeren ikke er i tvivl om kommunens standpunkt.

Det bemærkes, at den praksis, der er ført i mange kommuner og øvrige myndigheder, med ministeriets svar må anses for godkendt.

Ved overgivelse til et forsikringselskab sikres en sagkundskab, som myndigheder kun sjældent er i besiddelse af ligesom sagsbehandlingen ofte smidiggøres til fordel for både myndigheden og den skadelidte.

Det er derfor glædeligt, at ministeriet har tiltrådt lovligheden af, at sagsbehandlingen i erstatningssager mod kommunerne overgives til deres forsikringselskab uden en fordyrende, mellemkommende sagsbehandling, idet kommunerne i modsat fald ville være nødsaget til at opruste i form af yderligere forsikringsretlig sagkundskab.

Aarhus, den 29. april 2014

Jens Andersen-Møller