

Advokat Jens Andersen-Møller
jam@holst-law.com
kna@holst-law.com

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
Fax 72 28 24 01
oim@oim.dk
www.oim.dk

Sagsnr.
2014-3071

Doknr.
133450

Dato
10-04-2014

Kolding Kommunes overladelse af behandlingen af en forsikringssag til sit forsikringsselskab

Ved brev af 3. februar 2009 med bilag (Deres j. nr. 020754-0428) har De som advokat for Kolding Kommune anmodet Velfærdsministeriet, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, om at behandle en klage over Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 1. juli 2008 vedrørende kommunens overladelse af sin stillingtagen til erstatningsspørgsmål til sit forsikringsselskab. Det fremgår, at henvendelsen til ministeriet støttes af KL og af KommuneForsikring A/S.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Kolding Kommune ved at overlade dele af sin stillingtagen til erstatningssagen, herunder til erstatningens størrelse, til sit forsikringsselskab KommuneForsikring A/S ikke har tilsidesat lovgivning, hvis overholdelse de kommunale tilsynsmyndigheder påser.

Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Kolding Kommune ved at undlade at behandle klager over KommuneForsikring A/S's stillingtagen til erstatningssagen ikke har tilsidesat lovgivning, hvis overholdelse påses af de kommunale tilsynsmyndigheder.

Det er derfor Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen ved ikke at vejlede skadelidte om en sådan klageadgang ikke har tilsidesat lovgivning, hvis overholdelse påses af de kommunale tilsynsmyndigheder.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal beklage den meget lange sagsbehandlingstid.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Det fremgår af sagen, at Carl den 30. december 2005 kom til skade med sin ryg, da han faldt på gaden i Kolding, hvor der på grund af to manglende chaussésten var et hul på ca. 10 centimeters dybde.



Carl anmeldte skaden til Kolding Kommune, der den 2. januar 2006 sendte ham et skadeskema og samtidig oplyste, at sagen efter returneringen af dette skema i udfyldt stand ville blive meldt til KommuneForsikring A/S.

Da Kommunen havde videresendt anmeldelsen, anmodede KommuneForsikring A/S via e-mail kommunen om nærmere oplysninger om skaden. Efter at have modtaget sådanne oplysninger skrev KommuneForsikring A/S ved mail af 31. januar 2006 bl.a. følgende til Kolding Kommune:

"Da hullet har været i fortovet i mere end en uge, så er det vores vurdering, at kommunen er ansvarlig for Carl tilskadekomst. Er det ok, at vi anerkender sagen på jeres vegne?"

Vi behandler sagen som sædvanlig, og opkræver jer selvrisko op til kr. 50.000."

Ved e-mail af 1. februar 2006 skrev Kolding Kommune følgende til KommuneForsikring A/S:

"Vi er ikke helt enige. Hullet var jo dækket af sne, hvorfor vi ikke havde mulighed for at konstatere, at det var opstået."

Ved brev af 7. februar 2006 skrev KommuneForsikring A/S følgende til Kolding Kommune:

"Hvis denne niveauforskel lige er opstået, så har kommunen ikke haft nogen reel mulighed for at udbedre forholdet, og derfor vil kommunen ikke være erstatningsansvarlig.

Hvis niveauforskellen har været der et stykke tid, så kan man bebrejde kommunen, at skaden ikke er blevet opdaget og udbedret. Og derfor vil kommune være erstatningsansvarlig.

I har oplyst, at jeres vejformand har vurderet, at niveauforskellen har været der i mere end en uge. Vi mener derfor, at det kan bebrejdes jer, at I ikke har opdaget og gjort noget ved problemet. Derfor indstillede vi, at sagen skulle anerkendes.

I oplyser efterfølgende, at I ikke kunne vide, at der var en niveauforskel, da denne var skjult af sne. Vi mener ikke, at dette er grund nok til at kommunen ikke kan gøres ansvarlig, bl.a. fordi kommunen burde have opdaget problemet i forbindelse med renholdelse af fortovet for is og sne.

Det er således fortsat vores opfattelse, at kommunen er erstatningsansvarlig, og at sagen bør anerkendes overfor skadelidte. Hvis kommunen fortsat mener at være uden ansvar i sagen, så kan vi ikke på det foreliggende grundlag påtage os at afvise sagen, og må i så fald bede jer om selv at foretage den nødvendige korrespondance med skadelidte, som i øvrigt rykker for en afgørelse af sagen.

Jeres evt. yderligere kommentarer imødeses. I er også velkomne til at ringe, hvis noget skal drøftes."

I brev af 21. februar 2006 til KommuneForsikring A/S anførte Kolding Kommune med henvisning til forsikringsselskabets brev af 7. februar 2006, at kommunen anerkendte sit erstatningsansvar i sagen.

Ved brev af 23. februar 2006 til Carl , hvoraf Kolding Kommune modtog kopi, anerkendte KommuneForsikring A/S erstatningspligten. Selskabet bad samtidig om oplysninger, herunder lægeerklæring, til brug for vurderingen af skaden og erstatningens størrelse. Samtidig fremsendte selskabet en pjece fra Forsikringsoplysningen, som beskrev reglerne for beregning af erstatning for personskaade.

Ved brev af 20. juni 2006 til Carl oplyste KommuneForsikring A/S, at selskabets lægekonsulent fastholdt sin vurdering om, at svie og smerteperioden i sa-



gen skønsmæssigt androg 8 uger. Selskabet tilbød samtidig uden præjudice forligsmæssigt at betale svie- og smertegodtgørelse for 3 måneder efter ulykken, under forudsætning af, at dette krav blev accepteret snarest. Selskabet oplyste videre, at sagen ville kunne genoptages på et senere tidspunkt efter reglen i erstatningsansvarslovens § 11, hvis hans helbredsmæssige situation ændres og bliver værre.

Ved brev af 29. juni 2006 til Carl [redacted] oplyste KommuneForsikring A/S som svar på et brev fra ham til selskabet af 24. juni 2006 bl.a., at han havde mulighed for at forelægge selskabets lægekonsulents vurdering for Arbejdsskadestyrelsen, hvis han ikke var tilfreds med den.

Af Kolding Kommunes brev af 1. august 2006 til KommuneForsikring A/S, hvoraf Carl [redacted] fik kopi, fremgår, at kommunens forsikringsassistent samme dag havde talt med Carl [redacted] om sagen. Af brevet fremgår endvidere bl.a. følgende:

"Skaden er blevet anerkendt, og der er tilbudt erstatning for svie og smerte, ligesom der er tilbudt genoptræning. Men Carl [redacted] er utilfreds med den erstatning, som tilbydes. Lægeundersøgelse er foretaget ved såvel Carl [redacted] egen læge som speciallæge ved Vejle Sygehus (udpeget af forsikringsselskabet). Begge læger skulle ifølge Carl [redacted] have udtalt, at der vil gå ca. ½ år med nedsat aktivitet, ligesom der i det ½ år skal ske genoptræning. Forsikringsselskabets interne læge har imidlertid accepteret en væsentlig, kortere periode, og Carl [redacted] har derfor fået tilbudt denne, kortere periode til erstatning.

Dette er Carl [redacted] utilfreds med, og har klaget over afgørelsen til KommuneForsikring, uden at der er kommet noget ud af dette. Jeg kan huske, at jeg tidligere har talt med Carl [redacted] og henvist klage over erstatning til KommuneForsikring. Dette har Carl [redacted] ikke fået noget ud af, så nu henholder Carl [redacted] sig til Kolding Kommune, og rejser krav imod os. Jeg har sagt, at vi også anerkender erstatningspligten, men da vi har tegnet forsikring, vil erstatning blive udbetalt fra forsikringsselskabet. Vi har ikke indsigt i, hvilken erstatning som er den korrekte. Det overlades til forsikringsselskabet.

Carl [redacted] ønsker ikke at tale med KommuneForsikring om denne sag.

Da jeg ikke er ekspert i personskader, har jeg foreslået Carl [redacted] at tale med forsikringsoplysningen, og herigennem få råd om, hvorledes personskadeerstatninger fastsættes. Dette var Carl [redacted] ikke interesseret i, fordi han allerede havde en brochure med vejledning i, hvorledes personskadeerstatninger beregnes.

Herefter har jeg oplyst, at der kan klages over afgørelsen ved, at Carl [redacted] selv bærer en ny lægeerklæring til forsikringsselskabet. Hvis erstatning forhøjes, vil lægeerklæringen efterfølgende refunderes.

En anden anken mulighed vil være, at Carl [redacted] kontakter en advokat, som herefter fører sagen for ham. Ofte vil en indboforsikring dække retshjælp, så der er mulighed for at få ført sagen uden den helt store udgift.

Forespurgt om muligheden for at anke til Arbejdsskadestyrelsen har jeg oplyst, at dette kun er muligt for fastsættelse af mén-erstatning, men ikke for svie- og smerteerstatning, tabt arbejdsfortjeneste m.v.

Hvis der findes andre anken muligheder, eller vil sagen blive revurderet, så hører jeg gerne nærmere. Ellers mener jeg, at en anmodning om revurdering af sagen må komme fra Carl [redacted].

Ved brev af 22. august 2006 til Kolding Kommune sendte KommuneForsikring A/S kopi af selskabets breve af 20. og 26. juni 2006 til Carl [redacted], idet selskabet oplyste, at det fastholdt sin vurdering i sagen. Selskabet anførte i brevet endvidere følgende:



"Afslutningsvis skal det nævnes, at vi selvfølgelig til enhver tid gerne vil have en dialog med skadelidte, og at hvis han vil klage over vores afgørelse, er velkommen til at skrive til os."

Ved brev af 11. september 2006, hvoraf Kolding Kommune fik kopi, afregnede KommuneForsikring A/S over for Carl [redacted] svie- og smertegodtgørelse for 3 måneder samt mængdogtgørelse. Det fremgår af brevet, at det var selskabets opfattelse, at den varige mængdegrad skønsmæssigt androg 5 %. Selskabet angav samtidig, at sagen hermed på det foreliggende grundlag afsluttedes, men at den ville kunne genoptages efter erstatningsansvarslovens § 11, hvis der måtte opstå uforudsete forhold.

Ved brev af 29. marts 2007 sendte Kolding Kommune et uddrag af Statsforvaltningen Syddanmarks hjemmeside til Carl [redacted] med oplysning om åbningstider.

Ved brev af 21. maj 2007 fremsendte Kolding Kommune en henvendelse fra Carl [redacted] til kommunen dateret 15. maj 2007 benævnt "Klager over KommuneForsikring G/S" til Statsforvaltningen Syddanmark. Af kommunens brev fremgik, at kommunen som forsikringsselskab benyttede KommuneForsikring, samt at kommunen ikke havde kommentarer til skadelidtes sagsfremstilling.

På baggrund af en anmodning af 11. juni 2007 fra Statsforvaltningen Syddanmark udtalte Kolding Kommune i brev af 27. juni 2007 til statsforvaltningen følgende:

"Kolding Kommune har i den konkrete sag brugt KommuneForsikring A/S som faglig rådgiver. Det er Kolding Kommune, som på baggrund af rådgivningen har anerkendt ansvarsforholdet over for skadelidte Carl [redacted]."

Kolding Kommune har i spørgsmålet omkring udmålingen af erstatningens størrelse brugt KommuneForsikring A/S som faglig rådgiver. Størrelsen på erstatningen er udmeldt efter almindeligt gældende praksis på forsikringsområdet.

Kolding Kommune afgør selv tilsvarende sager, eventuelt med støtte fra faglig rådgiver."

Ved brev af 30. juni 2007 til statsforvaltningen fremsendte Carl [redacted] kopi af Kolding Kommunes brev af 1. august 2006 til KommuneForsikring og anmodede om oplysning om, hvorvidt statsforvaltningen kunne henvise ham til Forsikringsankenævnet.

Ved brev af 1. juli 2008 til Carl [redacted] udtalte Statsforvaltningen Syddanmark bl.a. følgende:

"Spørgsmålet om, hvorvidt De er berettiget til erstatning fra kommunen skal afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler. Erstatningsretlige regler er regler, der både gælder for offentlige myndigheder og private. Statsforvaltningen kan derfor ikke påse overholdelse af sådanne regler. Spørgsmålet om erstatningsansvar er en afgørelse, der i givet fald skal træffes af domstolene.

Statsforvaltningen kan dog tage stilling til, om Kolding Kommune i forbindelse med behandlingen af sagen har tilsidesat lovgivning, der retter sig mod en kommune i egenskab af offentlig myndighed.

...

Det følger ... af almindelige offentligretlige regler om offentlige myndigheders adgang til at delegerede opgaver til private, at en offentlig myndighed – herunder en kommune – som udgangspunkt ikke kan overlade til et forsikringsselskab på kommunens vegne at tage stilling til, om kommunen er erstatningsansvarlig. Kommunen er forpligtet til selvstændigt at tage stilling til erstatningskravet i forhold til den, der har lidt skade. ...



Statsforvaltningen konstaterer, at Kolding Kommune selvstændigt har taget stilling til erstatningskravet, hvilket fremgår af kommunens brev af 27. juni 2007 til statsforvaltningen.

Kolding Kommunes administration har for så vidt angår dette spørgsmål været i overensstemmelse med lovgivningen.

Det antages endvidere, at såfremt en kommune overlader sagsbehandlingen af en erstatnings-sag til kommunens forsikringsselskab, er kommunen forpligtet til at iagttage følgende retningslinjer:

1. Kommunen må forud for overgivelsen af erstatningskravet til sit forsikringsselskab sikre sig, at kravet efter sin art fuldt ud er omfattet af forsikringsaftalen.
2. Kommunen må samtidig med oversendelsen til forsikringsselskabet underrette skadelidte eller dennes repræsentant om, at forsikringsselskabet foretager den videre behandling og afgørelse af erstatningskravet på kommunens vegne, og om klagemuligheden til kommunen.
3. Kommunen må sikre sig, at forsikringsselskabet i tilfælde, hvor selskabet overvejer helt eller delvis at afvise skadelidtes krav, forud for selskabets endelige stillingtagen til kravet giver skadelidte adgang til at kommentere de oplysninger, hvorpå afvisningen støttes.
4. Kommunen må sikre sig, at forsikringsselskabet underretter kommunen om sin afgørelse.
5. Kommunen må sikre sig, at anmodninger om aktindsigt afgøres i overensstemmelse med lovgivningen herom.
6. Kommunen må selvstændigt behandle og tage stilling til klager over forsikringsselskabets sagsbehandling og/eller afgørelse af erstatningskravet.

Der henvises til Folketingets Ombudsmands brev af 7. december 1987 til Indenrigsministeriet.

...

Kolding Kommunes brev af 2. januar 2006 til Dem indeholder ikke oplysning om, at De kan klage til Kolding Kommune over KommuneForsikrings sagsbehandling og afgørelse i sagen. Kolding Kommune oplyser alene, at sagen meldes til KommuneForsikring.

Ved Deres telefoniske henvendelse af 1. august 2006 oplyses heller ikke om, at De kan klage til kommunen. Det anføres tværtimod, at kommunen tidligere har henvist Dem til Kommuneforsikring vedrørende klage over afgørelsen.

Statsforvaltningen finder på den baggrund, at Kolding Kommunes behandling af klagesagen ikke er sket i overensstemmelse med punkt 2 i de ovenfor nævnte retningslinjer vedrørende delegation af afgørelser om erstatningskrav.

...

Statsforvaltningen konstaterer, at Kolding Kommune overlod det til KommuneForsikring at re-vurdere sagen, jf. Kolding Kommunes brev af 1. august 2006 ...

Statsforvaltningen må endvidere konstatere, at da Kommuneforsikring i brev af 14. august 2006 fastholdt sin afgørelse tog Kolding Kommune heller ikke her selvstændigt stilling til klagen, ...

Statsforvaltningen konstaterer tillige, at Kolding Kommune flere gange har henvist Dem til KommuneForsikring vedrørende klage over erstatningsudmålingen.

Statsforvaltningen finder på den baggrund, at Kolding Kommunes behandling af klagesagen ikke er sket i overensstemmelse med punkt 6 i de ovenfor nævnte retningslinjer for delegation af afgørelser om erstatningskravet."



Af brev af 7. december 1987 fra Folketingets Ombudsmand til Indenrigsministeriet, som Statsforvaltningen Syddanmark henviser til i sit brev af 1. juli 2008 til Carl (ombudsmandens j.nr. 1986-142-42), fremgår i tilknytning til de ovennævnte seks punkter endvidere følgende:

"Såfremt en kommune overlader afgørelsen af et erstatningskrav, der er fremsat over for kommunen, til sit forsikringsselskab, må udgangspunktet efter min opfattelse være, at skadelidte skal stilles retssikkerhedsmæssigt på samme måde, som hvis kommunen selv (eventuelt efter høring af forsikringsselskabet) behandlede og tog stilling til erstatningskravet. Jeg henviser til, at kommunerne som en del af den offentlige forvaltning er undergivet forvaltningsretlige principper og regelsæt, som ikke alene gælder kommunernes udøvelse af offentligretlige beføjelser, men i et vist omfang også gælder, når kommunerne handler på privatretligt grundlag, f.eks. som ejere af fast ejendom. Grænselinjerne mellem handlen på offentligretligt og på privatretligt grundlag vil i øvrigt i de enkelte situationer ofte være flydende.

Tilsvarende retssikkerhedsgarantier gælder ikke for forsikringsselskaber og andre private virksomheder. For borgere, der fremsætter erstatningskrav over for en kommune, vil sondringen mellem offentligretlig og privatretlig råden – og eventuelle retssikkerhedsmæssige konsekvenser heraf – formentlig ofte være uforståelig.

På den baggrund kan en kommune efter min opfattelse ikke uden videre overlade afgørelsen af et erstatningskrav, der er fremsat over for kommunen, til sit forsikringsselskab. En sådan ordning forudsætter efter min mening, at kommunen iagttager følgende retningslinjer:

... [ovennævnte seks punkter]

I tilfælde, hvor kommunens indledende undersøgelse viser, at erstatningskravet ikke fuldt ud er omfattet af forsikringsaftalen – eventuelt fordi kravet helt eller delvis skal afgøres efter et særligt ansvarsgrundlag – kan kommunen ikke overlade afgørelsen af erstatningskravet til sit forsikringsselskab. Kommunen må da selv undersøge erstatningskravet og meddele skadelidte svar. Kommunen vil i den forbindelse kunne rådføre sig med sit forsikringsselskab eller med andre sagkyndige."

Ved brev af 2. juli 2008 sendte statsforvaltningen kopi af udtalelsen af 1. juli 2008 til Kolding Kommune og anmodede samtidig kommunen om oplysning om, hvad kommunen agtede at foretage sig i den anledning.

Af Deres brev af 3. februar 2009 til det daværende Velfærdsministerium fremgår bl.a., at Kolding Kommunes henvendelse til ministeriet støttes af KL og KommuneForsikring A/S, idet sagen har både praktisk og økonomisk betydning for alle kommuner.

Det fremgår videre af Deres henvendelse, at det er Kolding Kommunes opfattelse, at overladelse af stillingtagen til erstatningsspørgsmål til et ansvarsforsikringsselskab helt parallelt med, hvad der i øvrigt gælder ved håndteringen af sager, der behandles af danske forsikringsselskaber for forsikringstagere, ikke er i strid med en grundsætning om delegation. Den praktiske kompetencedeling må opfattes som et sædvanligt udslag af forsikringsaftalen og som et repræsentationsforhold eller forhold, der kan sidestilles hermed, og ikke som delegation i forvaltningsretlig forstand. De henviser herved til et vedlagt responsum af 9. oktober 2008, som De har indhentet fra dr. jur. Karsten Revsbech.

I dette responsum henvises bl.a. til, at det er helt almindelig praksis, at forsikrede personer og virksomheder m.v. henviser erstatningskrav mod dem for skadevoldende handlinger og undladelser til nærmere afgørelse hos de pågældendes forsikringsselskab, og at skadevolderen henholder sig til selskabets afgørelse. Hvis skadelidte ikke er tilfreds med denne afgørelse, afgøres sagen ved domstolene, og forsikringen vil, forudsat at dette er omfattet af policen, normalt dække en yderligere erstatning fastsat ved dom. Under hensyn til, at kommuner kan tegne forsikringer, må der ifølge forfatte-



ren kræves særlige holdepunkter for, at kommuner ikke kan være omfattet af den beskrevne sædvanlige praksis. Det forhold, at kommuner er offentlige myndigheder, er ifølge forfatteren ikke tilstrækkeligt, idet spørgsmål om erstatning for skadevoldende adfærd grundlæggende er privatretlige anliggender. Det er forfatterens opfattelse, at stillingtagen til spørgsmål om erstatning på grund af skadevoldende adfærd ikke er en forvaltningsakt eller afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at overladelse af stillingtagen til erstatningsspørgsmål til et forsikringsselskab snarere end som delegation må karakteriseres som eller sidestilles med et repræsentationsforhold i et privatretligt anliggende. Forfatteren finder det heller ikke overbevisende, at skadelidte skal have krav på, at kommunen behandler klager over forsikringsselskabets stillingtagen til erstatningsspørgsmål. Forholdet afviger fra rekursordninger derved, at kommunen ikke kan pålægge forsikringsselskabet at betale mere i erstatning, hvis dette måtte blive resultatet af kommunens klagesagsbehandling, og fordi kommunen efter forfatterens opfattelse som part i erstatningssagen klart er myndighedsinhabil, da kommunen selv vil skulle udrede et erstatningsbeløb, som går ud over, hvad forsikringsselskabet anser sig forpligtet til at betale. Efterprøvelse af erstatningens størrelse bør således ske ved en retssag og ikke gennem administrativ rekurs. Forfatteren anfører videre, at det er klart, at kommunen må være forpligtet til at føre et vist generelt tilsyn med forsikringsselskabets varetagelse af den opgave, som selskabet udfører. Dette tilsyn må ifølge forfatteren indebære, at henvendelser fra skadelidte borgere, der fremsætter en ikke åbenbart grundløs kritik af forsikringsselskabets stillingtagen eller adfærd i øvrigt må tages alvorligt og efter omstændighederne give anledning til, at kommunen retter henvendelse til forsikringsselskabet og forholder sig til selskabets svar. Denne tilsynsordning forpligter imidlertid ikke kommunen til at realitetsbehandle klager over selskabet.

Det fremgår videre af Deres brev af 3. februar 2009, at efterlevelse af statsforvaltningens udtalelse i sagen vil indebære en omstændeliggørelse af behandlingen af skadesager og dermed forsinkelser af udbetalingen af erstatninger.

Endvidere anfører De, at kommunerne traditionelt ikke har ansat forsikringsuddannet personale og således i modsætning til forsikringsselskaberne ikke besidder den sagskundskab, der er nødvendig for en forsvarlig behandling af forsikringsager, samt at forsikringsselskabets sagsbehandling er en del af forsikringsselskabets ydelse efter forsikringsaftalen.

Ved brev af 17. september 2010 anmodede ministeriet Statsforvaltningen Syddanmark om en udtalelse til brug for ministeriets overvejelse om, hvorvidt der er grundlag for, at ministeriet tager sagen op til behandling.

Ved brev af 29. september 2010 til ministeriet udtalte statsforvaltningen bl.a. følgende:

"Den 10. marts 2004 videresendte ministeriet en henvendelse fra en borger i en sag med identisk problemstilling.

Følgende fremgår blandt andet af dette brev:

"Det følger af almindelige offentligretlige regler om offentlige myndigheders adgang til at delegere opgaver til private, at en offentlig myndighed – herunder en kommune – som udgangspunkt ikke kan overlade til et forsikringsselskab på kommunens vegne at tage stilling til, om kommunen er erstatningsansvarlig. Kommunen er forpligtet til selvstændigt at tage stilling til erstatningskravet i forhold til den, der har lidt skade. Denne grundsætning er nærmere beskrevet i udtalelse afgivet af Folketingets Ombudsmand, jf. herved Folketingets Ombudsmands beretning for 1985, s. 209."

Statsforvaltningen har forstået ministeriets henvisning til udtalelsen fra 1985 således, at ministeriet har forladt sin retsopfattelse, som den kom til udtryk i ministeriets brev af 7. august 1987 til Folketingets Ombudsmand, j.nr. ...

På denne baggrund har statsforvaltningen taget stilling til sagen fra 2004 og den konkrete sag vedrørende Kolding Kommune."



Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse:

1. De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence m.v.:

Tilsynet med kommunerne varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Det var således Statsforvaltningen Syddanmark, der varetog tilsynet med Kolding Kommune. Efter 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører fortsat tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 885 af 25. juli 2013.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, om kommunen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder forvaltningsretlige retsgrundsætninger. Tilsynet omfatter derimod ikke lovgivning, der både retter sig til offentlige myndigheder og private. Statsforvaltningen kan i forbindelse med en sag, der vedrører sådan lovgivning, tage stilling til, om kommunen har overholdt almindelige forvaltningsretlige regler, herunder uskrevne forvaltningsretlige retsgrundsætninger. Det forhold, at tilsynets kompetence er begrænset til lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, er ikke til hinder for, at tilsynet som et led i bedømmelsen af, om kommunen har tilsidesat lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, i særlige tilfælde også inddrager anden lovgivning som en del af sagens bedømmelsesgrundlag, hvis dette er nødvendigt for at vurdere, om kommunen har tilsidesat sådan lovgivning.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik.

Der henvises herved til §§ 47 og 48 i lov om kommunernes styrelse. Der henvises endvidere til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, side 407.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale 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.

Det følger af § 10, stk. 1, i lov om offentlige veje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011, at det påhviler vejbestyrelserne at holde deres offentlige veje i den stand, som trafikken art og størrelse kræver. Efter den nævnte lovs § 2, stk. 5 og 6, er kommunalbestyrelsen vejbestyrelse for kommunevejene, og loven omfatter efter § 1, stk. 1, veje m.v., der er åbne for almindelig færdsel, og som administreres af stat eller kommune i henhold til loven.

Efter de i sagen foreliggende oplysninger lægger Økonomi- og Indenrigsministeriet til grund, at skadelidte Carl _____ faldt på en kommunevej i Kolding Kommune, således at kommunen var vejbestyrelse og efter § 10, stk. 1, i lov om offentlige veje havde pligt til at vedligeholde vejen.

Vejbestyrelsens erstatningsansvar efter § 10, stk. 1, i lov om offentlige veje følger ligesom ansvaret for private, der har vejforpligtelse, dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontrakt. Der gælder et ansvar efter culpareglen, der indebærer, at vejmyndigheden er ansvarlig for, at vejen ikke frembyder større farer, end de vejfarende efter vejens synlige fremtræden og efter årstiden bør kunne forvente. Vejmyndigheden må således holde rimeligt tilsyn med vejens tilstand og udbedre skader uden ugrundet ophold, snarest muligt opsætte advarselstavler etc. Der henvises herved til A. Vinding Kruse, Erstatningsretten, 5. udg., 1989, side 258, og Bo von Eyben og Helle Isager, Lærebog i Erstatningsret, 7. udgave, 2011, side 103.



En vurdering af, om der foreligger erstatningsansvar efter de almindelige regler om erstatning uden for kontrakt, indebærer ud over vurderingen af, om der foreligger cul-pøs adfærd, at det skal vurderes, om de øvrige ansvarsbetingelser efter disse regler, herunder kravene om årsagsforbindelse og adækvans, er opfyldt.

Om udmåling af erstatning og godtgørelse for personskade gælder endvidere erstatningsansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 885 af 20. september 2005.

For forsikringsaftaler, der indgås med selskaber m.v., der driver forsikringsvirksomhed gælder endvidere lov om forsikringsaftaler, jf. lovbekendtgørelse nr. 999 af 5. oktober 2006 med senere ændringer. Efter § 32, stk. 3, i denne lov kan den sikrede i forbindelse med udenretlig fremsættelse og opgørelse af krav mod selskabet kræve rimelige og nødvendige udgifter til advokatbistand dækket af selskabet, og det samme gælder ved ansvarsforsikring med hensyn til den skadelidtes krav imod forsikringsselskabet. Bestemmelsen i § 32, stk. 3, gælder i sidstnævnte tilfælde, når skadelidte har et direkte krav imod skadevolders ansvarsforsikringsselskab. Afhængig af den konkrete situation antages det at følge af god forsikringsskik m.v., at forsikringsselskabet skal give sikrede henholdsvis skadelidte vejledning om muligheden for at få erstattet de nævnte udgifter til advokatbistand.

Efter § 95, stk. 1, i forsikringsaftaleloven indtræder skadelidte, for så vidt han ikke er fyldestgjort, i sikredes ret imod et ansvarsforsikringsselskab, når den sikredes erstatningspligt over for skadelidte er fastslået og erstatningens størrelse er bestemt. Endvidere indtræder skadelidte efter lovens § 95, stk. 2, i sikredes ret imod selskabet, hvis skadelidtes krav på erstatning er omfattet af sikredes konkurs, tvangsakkord eller gældssanering.

Erstatningsansvaret og erstatningsudmålingen for kommunen som vejmyndighed reguleres af almindelige uskrevne regler om erstatning uden for kontrakt og af erstatningsansvarsloven. De nævnte regler gælder for private såvel som for offentlige myndigheder. De kommunale tilsynsmyndigheder kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål om, hvorvidt Kolding Kommune var erstatningsansvarlig som vejmyndighed, eller til spørgsmål om erstatningens størrelse. Dette gælder uanset, at grundlaget for erstatningsansvaret er en pligt pålagt kommunalbestyrelsen efter § 10, stk. 1, i lov om offentlige veje, der alene retter sig mod offentlige myndigheder.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan derimod tage stilling til, om Kolding Kommune i forbindelse med sagen har overholdt almindelige offentligretlige regler, herunder uskrevne offentligretlige retsgrundsætninger.

Efter en gennemgang af sagen har Økonomi- og Indenrigsministeriet på denne baggrund besluttet at behandle spørgsmålet om, hvorvidt en kommune i overensstemmelse med lovgivning, hvis overholdelse de kommunale tilsynsmyndigheder påser, kan overlade sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab. Se afsnit 2.

Det fremgår af sagen, at Kolding Kommune selv har taget stilling til erstatningsansvaret. Kommunen har derimod ikke selvstændigt behandlet klager fra skadelidte over KommuneForsikring A/S' stillingtagen til spørgsmål om erstatningens størrelse, men har overladt dette til selskabet. Kommunen har endvidere videresendt en klage over selskabet til Statsforvaltningen Syddanmark. Kolding Kommune har således heller ikke vejledt skadelidte om en mulighed for at klage til kommunen.

På denne baggrund har Økonomi- og Indenrigsministeriet ligeledes besluttet at behandle spørgsmålet om, hvorvidt en kommune i overensstemmelse med lovgivning, hvis overholdelse de kommunale tilsynsmyndigheder påser, kan undlade at behandle klager over forsikringsselskabets stillingtagen til erstatningsspørgsmål i en forsikrings-sag på kommunens vegne og undlade at vejlede skadelidte om en mulighed for at klage til kommunen. Se afsnit 3.



2. Kan en kommune overlade sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab?

En aftale, som en skadevolder har indgået med sit forsikringsselskab, har som udgangspunkt ikke retsvirkninger i forhold til tredjemand (skadelidte). Kommunens dækning af sit ansvar ved forsikring berører således ikke umiddelbart skadelidtes krav mod kommunen som skadevolder, jf. herved bestemmelserne i forsikringsaftalelovens § 94 og § 95, stk. 1, samt FOB 1985.209. Dette forhold har fx betydning i tilfælde, hvor kommunens forsikrings dækningsomfang er for lille, eller hvis der foreligger grov uagtsomhed fra kommunens side. Uanset om et krav er dækket af ansvarsforsikring, skal skadelidtes krav rettes imod skadevolder. Kun i de tilfælde, som er nævnt i forsikringsaftalelovens § 95, stk. 1 og 2, indtræder skadelidte i skadevolders krav imod ansvarsforsikringsselskabet.

Kommunen kan med andre ord ikke ved forsikring fraskrive sig sit erstatningsretlige ansvar i forhold til skadelidte. Spørgsmålet er, i hvilket omfang og under hvilke betingelser kommunen inden for denne ramme kan anvende sit forsikringsselskab i behandlingen af skadesagen.

Ved besvarelsen af dette spørgsmål forudsætter Økonomi- og Indenrigsministeriet i den konkrete sag, at det omhandlede erstatningskrav er omfattet af forsikringsaftalen, og at det følger af denne aftale, at forsikringsselskabet kan varetage skadesagsbehandlingen på vegne af kommunen som skadevolder over for skadelidte.

2 a. Sagen rejser spørgsmål om, hvilket hjemmelskrav der stilles for, at en kommune som skadevolder i en sag om erstatning efter dansk rets almindelige regler kan overlade sin stillingtagen til sagen til sit private ansvarsforsikringsselskab.

En kommunes overladelse af opgaver til private kræver efter gængs forvaltningsretlig opfattelse hjemmel. Kravet til denne hjemmel varierer afhængig af, hvilke opgaver der er tale om at overlade. Drejer det sig om delegation af myndighedsudøvelse, kræves klar og udtrykkelig lovhjemmel, hvorimod hjemmelskravet i andre tilfælde er lempet.

Der kan om hjemmelskravet for ekstern delegation, herunder om delegation til private, henvises til Poul Andersen, Forvaltningsret, 1965, side 301 f., Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave, side 145 og 487 f., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 3. udgave, side 204 f., Espersen, Delegation i Kommunestyret, 1. udgave, side 147 f., Garde, Nørgaard m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave, side 69 f., Bent Christensen, Forvaltningsret – forvaltningens opgaver og organisation, 1987, side 143, Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver – Hjemmel – Organisation, 1997, side 300, Bent Christensen, Myndighedsopgaver og udlicitering, Responsum til Udliciteringsrådet, 1997, side 18, og Carsten Henriksen, Udlicitering af Myndighedsopgaver – Er det foreneligt med retssikkerhedsmæssige hensyn? side 7 ff.

Begrebet delegation er ikke entydigt defineret i den forvaltningsretlige litteratur eller retspraksis. Almindeligvis knytter begrebet sig til videregivelse af en kompetence, som en forvaltningsmyndighed har fået tillagt ved lov eller lignende, jf. herved bl.a. Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 3. udgave, side 188.

Myndighedsudøvelse foreligger – i konkrete sager – i hvert fald, når myndigheden ensidigt og bindende fastlægger den enkelte borgers rettigheder og pligter på grundlag af offentligretlige regler, typisk i form af meddelelse af påbud, forbud eller tilladelser. Myndighedsudøvelse foreligger endvidere, når myndigheden på grundlag af sådanne regler udøver tvang over for borgerne. Karakteristisk ved myndighedsudøvelse er således en ulighed imellem borger og forvaltning, og borgerens afhængighed i forhold til forvaltningen skabt af den samfundsmæssige magt, som forvaltningen har fået sig tillagt. Der henvises herved til Bent Christensen, Responsum til Udliciteringsrådet, 1997, side 8 f., og Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, side 735 f.



Efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 9. oktober 2012, gælder loven for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. En sag omfattet af forvaltningslovens regler, dvs. en sag, hvori en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse, indebærer myndighedsudøvelse, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave, side 145 og 735.

Det antages, at sager om erstatningskrav mod en offentlig myndighed, der alene rejses på grundlag af dansk rets almindelige regler, normalt ikke er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand. Der henvises herved til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2013 side 96f., og Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave, side 30 f. Dette gælder f.eks. sager om erstatning for tilskadekomst som følge af manglende vedligeholdelse af offentlige veje eller bygninger.

En kommunes stillingtagen som skadevolder i en sag om erstatningskrav, der alene rejses på grundlag af dansk rets almindelige regler, omfatter således ikke med den begrundelse, at sagen er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand, myndighedsudøvelse.

Det kan heller ikke i øvrigt antages, at en kommune ved stillingtagen som skadevolder til et erstatningskrav, der alene er baseret på dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, udøver myndighed over for borgeren. Der må herved lægges vægt på, at de nævnte erstatningsretlige regler er privatretlige regler, der gælder både for offentlige myndigheder og private. Offentlige myndigheder er således efter disse regler ligestillet med private parter, og der er ikke som følge af en særlig kompetence tillagt myndigheden ved offentligretlige regler, en ulighed mellem myndigheden og borgeren. Myndigheden er således, ligesom en privat skadevolder ville være, part i en privatretlig tvist, hvis afgørelse – når den ikke kan ske ved udtrykkelig eller stiltiende aftale – henhører under domstolene.

Det er på denne baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er tale om delegation af en myndighedskompetence.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er således enig med Dem i, at en kommunes overladelse af sin stillingtagen som skadevolder i en sag om erstatning efter dansk rets almindelige regler til sit private forsikringsselskab snarere må betegnes som et repræsentationsforhold eller forhold, der kan sidestilles hermed, end som delegation i forvaltningsretlig forstand.

På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunes overladelse af sin stillingtagen i en sådan sag til sit ansvarsforsikringsselskab ikke kræver særlig lovhjemmel.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger herved vægt på, at der ikke på andet grundlag ses at gælde et krav om særlig lovhjemmel for en kommunes overladelse af sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab. Det bemærkes endvidere, at Folketingets Ombudsmand i en udtalelse til Indenrigsministeriet af 7. december 1987 (j.nr. 1986-142-42) har udtalt, at sådan overladelse kunne finde sted, hvis visse nærmere angivne forudsætninger blev overholdt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger endvidere vægt på, at der ikke ses at være væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved, at kommuner i deres egen- skab af parter i privatretlige tvister om erstatningsansvar overlader stillingtagen til spørgsmål om erstatning, herunder erstatningsudmåling, til det forsikringsselskab, de er forsikrede hos. Forsikringsselskaber vil således normalt besidde en større erfaring og ekspertise i sådanne sager end kommunerne.



2 b. Sagen rejser herefter spørgsmål om, hvilke krav der skal være opfyldt for, at en kommune som skadevolder i en sag om erstatning efter dansk rets almindelige regler kan overlade sin stillingtagen til sagen til sit ansvarsforsikringsselskab.

Som det fremgår ovenfor, er der efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke tale om delegation af en kompetence, når en kommune overlader sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab. Uanset dette, kan det ved en vurdering af de retlige rammer for en kommunes adgang til at overlade udførelsen af en sådan opgave til en privat være relevant at hente inspiration i delegationsteoretiske betragtninger.

Ved delegation bevarer den delegerende myndighed ansvaret for den opgave, der delegeres. På den baggrund må visse krav være opfyldt for, at delegation kan ske. Dette kan udtrykkes som et krav om, at delegationen skal ske på en forsvarlig måde. Heri ligger krav om klarhed og bestemthed i delegationen og om kvalifikationer og ressourcer hos den, der delegeres til, samt krav om kontrol eller tilsyn med udførelsen af opgaverne. Sådanne krav gælder også for delegation til private. Den nærmere fastlæggelse af forsvarlighedskravets indhold må dog ske konkret ud fra det pågældende sagsområdes art og vigtighed. Der henvises herved til Espersen, Delegation i Kommunestyret, 1985, side 54 ff. og side 149.

Det må således ved delegation kræves, at det med tilstrækkelig klarhed og bestemt-hed fremgår over for de berørte, hvad der er delegeret.

Det må endvidere kræves, at delegationsmodtageren har de fornødne faglige kvalifi-kationer og de fornødne ressourcer til at udøve opgaven.

Ved delegation, herunder ved delegation til private, må der som anført ligeledes stilles krav om, at den delegerende myndighed fører tilsyn eller kontrol med delegationsmod-tageren.

Ovennævnte krav om klarhed og bestemthed, kvalifikationer og ressourcer samt kon-trol eller tilsyn må antages i vidt omfang tillige at gælde for overladelse fra en myndig-hed til en privat af opgaver, der ud fra en begrebsmæssig betragtning ikke kan anses for egentlig kompetencedelegation.

Generelt må det antages, at et ansvarsforsikringsselskab har større ekspertise og erfaring med stillingtagen til sager om personskade, herunder erstatningsudmåling, end kommuner har. Forsikringsselskaber vil normalt have ansat særligt uddannet per-sonale til disse opgaver, som almindeligvis varetages som led i forsikringsydelsen, og som – i modsætning til, hvad der gælder for kommuner – er en af selskabets kerneop-gaver. Det er på denne baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det normalt kan lægges til grund, at forsikringsselskaber har de fornødne faglige kvalifi-kationer og de fornødne ressourcer til på en kommunes vegne at tage stilling til et er-statningskrav mod kommunen som skadevolder.

Ved fastlæggelsen af kravene til ovennævnte tilsyn må der efter Økonomi- og Inden-rigsministeriets opfattelse tages afsæt i, hvilke krav den overladende myndighed skal stille til den private varetagelse af opgaven.

I den forbindelse bemærkes indledningsvis, at forvaltningslovens regler som allerede nævnt ikke gælder for sager om erstatningskrav, der rejses på grundlag af dansk rets almindelige regler. Den nævnte lovs regler om partsrettigheder, herunder ret til parts-aktindsigt og partshøring, begrundelse og klagevejledning, finder således ikke anven-delse i sådanne sager. Alene lovens regler om inhabilitet og tavshedspligt m.v. finder anvendelse i sådanne sager, jf. herved lovens § 2, stk. 2 og 3.

Der findes herudover en række andre offentligtretlige regler, som offentlige myndighe-der, herunder kommuner, normalt skal overholde i al deres virksomhed, både når de



udøver myndighed og faktisk forvaltningsvirksomhed, og når de agerer på privatretligt grundlag. Disse regler omfatter navnlig offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen, herunder lighedsgrundsætningen. De nævnte retsgrundsætninger indebærer, at en kommune ikke i sin virksomhed må tage usaglige hensyn eller forskelsbehandle uden saglig grund. Der kan herved henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, side 4f, Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave, side 101, og Bent Christensen, Myndighedsopgaver og Udlicitering, Responsum til Udliciteringsrådet, 1997, side 14 f.

Endvidere antages efter almindelige kommunalretlige retsgrundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagtsreglerne), at der påhviler kommunen en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt, idet der dog tilkommer kommunen et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig. Der kan herved henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2012, side 84 ff. og betænkning 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 65 f. Ovennævnte regler gælder for kommunens virksomhed, selv om kommunen har overladt udøvelsen af denne virksomhed til en privat, herunder til et forsikringsselskab.

De forpligtelser, som en kommune har efter lovgivningen, herunder efter offentligretlige retsgrundsætninger, kan kommunen således ikke fraskrive sig ved aftaler med private, jf. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, side 54. Når en kommune overlader det til sit forsikringsselskab at behandle en sag om erstatningsansvar efter dansk rets almindelige regler, må kommunen derfor føre tilsyn med, at selskabet overholder lovgivningen, herunder de offentligretlige regler, der gælder, når kommunen udøver virksomhed på privatretligt grundlag. Baggrunden for den tilsynspligt, der påhviler kommunen, er, at skadelidte ikke som følge af, at kommunen har overladt behandlingen af sagen til sit forsikringsselskab, skal stilles ringere, end hvis kommunen som offentlig myndighed selv havde behandlet sagen.

Der er ikke i lovgivningen regler om, hvordan kommunens tilsyn skal tilrettelægges, men det må være egnet til at sikre, at kommunen har den fornødne indsigt i, at lovgivningen overholdes. Tilsynet kan f.eks. ske ved, at kommunen modtager kopi af korrespondance mellem selskabet og skadelidte eller i øvrigt af selskabet orienteres om sagens behandling.

Hvilke nærmere krav der stilles til dette tilsyn, må bero på de konkrete omstændigheder, herunder på den overladte opgaves nærmere karakter. I tilfælde, hvor en kommune overlader behandlingen af en sag til sit ansvarsforsikringsselskab, må der i den forbindelse efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse på den ene side lægges vægt på, at selskabet ud over at være kommunens repræsentant i sagen er part i sagen, idet selskabet som forsikrer normalt vil blive belastet med erstatningsbeløbet i sagen med fradrag for en eventuel selvrisiko. Selskabet har således en interesse i sagen, som en partsrepræsentant ikke har i andre typer af repræsentationsforhold. Dette kan tale for en skærpelse af tilsynspligten i forhold til, hvad der gælder i andre repræsentationsforhold. På den anden side må der efter ministeriets opfattelse lægges vægt på, at selskabet har ekspertise og erfaring på området, og at den rolle, som selskabet varetager i sagen som partsrepræsentant og part, netop er den rolle, som et ansvarsforsikringsselskab normalt har, uanset om den forsikrede er privat eller offentlig. Dette taler efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse imod en skærpelse af tilsynspligten i forhold til, hvad der gælder i andre repræsentationsforhold. Det er således efter ministeriets opfattelse tvivlsomt, om der påhviler kommunen en skærpet tilsynspligt i tilfælde, hvor den overlader behandlingen af en sag til sit forsikringsselskab, i forhold til, hvad der gælder i tilfælde, hvor kommunen i øvrigt overlader privatretlig råden til en repræsentant.

Det må imidlertid følge af kommunens tilsynspligt, 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 lovgiv-



ningen i forbindelse med behandlingen af sagen, er forpligtet til at reagere over for selskabet og sikre, at selskabet foretager det fornødne i den anledning.

Ved vurderingen af, om kommunen som led i sit tilsyn burde være blevet opmærksom på forhold, der tyder på, at forsikringsselskabet har tilsidesat lovgivningen, er det af betydning, om der er tale om tilsidesættelse af regler, som kommunen selv skulle overholde, eller om der er tale om regler, som alene påhviler forsikringsselskabet. Der må herved lægges vægt på, at kommunen må antages at besidde den viden og de ressourcer, som er fornødne for at blive opmærksom på tilsidesættelsen af offentlig-retlig lovgivning og andre regler, som kommunen er forpligtet til at overholde, mens dette ikke nødvendigvis gælder for så vidt angår lovgivning, der alene gælder for forsikringsselskabet i tilfælde, hvor kommunen har valgt at tegne forsikring.

Det bemærkes, at de kommunale tilsynsmyndigheders tilsyn med kommunerne omfatter kommunens overholdelse af den nævnte kommunale tilsynspligt, jf. afsnit 1.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt *Kolding Kommune i den foreliggende sag* har overholdt de krav, der skal være opfyldt for, at en kommune som skadevolder i en sag om erstatning efter dansk rets almindelige regler kan overlade sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab, skal Økonomi- og Indenrigsministeriet udtale følgende:

Kolding Kommune overlod sin stillingtagen til en del af erstatningssagen, herunder spørgsmålet om erstatningens størrelse, til sit forsikringsselskab, og ministeriet lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at det var en del af forsikringsaftalen, at forsikringsselskabet kunne varetage sagsbehandlingen på vegne af kommunen som skadevolder over for skadelidte.

Kolding Kommune oplyste ved fremsendelsen af anmeldelsesskema til skadelidte, at sagen efter returneringen ville blive meldt til forsikringsselskabet, og skadelidte modtog efterfølgende et brev fra KommuneForsikring A/S, hvori erstatningsansvaret blev anerkendt, og hvori selskabet anmodede om yderligere oplysninger og dokumentation. Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det på denne baggrund med tilstrækkelig klarhed og bestemthed fremgik over for de berørte, dvs. skadelidte, at Kolding Kommune overlod sin stillingtagen til en del af erstatningssagen, herunder spørgsmålet om erstatningens størrelse, til sit forsikringsselskab. Ministeriet lægger herved vægt på, at det er sædvanlig praksis i sager om erstatningsansvar, at sagsbehandlingen og stillingtagen til spørgsmål om erstatningens størrelse overlades til forsikringsselskabet, og at de nævnte oplysninger herom, som skadelidte modtog i forlængelse af fremsættelse af erstatningskravet, bl.a. på den baggrund ikke burde give anledning til tvivl om, at forsikringsselskabet varetog sagsbehandlingen på vegne af kommunen som skadevolder.

Der er efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse intet i den foreliggende sag, der tyder på, at KommuneForsikring A/S ikke besad den fornødne ekspertise og de fornødne ressourcer i sagen. Det er på denne baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at KommuneForsikring A/S besad de fornødne ressourcer og kvalifikationer til at varetage opgaven.

Efter de foreliggende oplysninger finder Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at Kolding Kommune i sagen ikke har ført et tilstrækkeligt tilsyn med KommuneForsikring A/S.

Ministeriet lægger herved vægt på, at der har været jævnlig kontakt mellem kommunen og selskabet i sagen, at kommunen har modtaget kopi af korrespondance mellem selskabet og skadelidte, og at kommunen selv har været i kontakt med skadelidte. Endvidere lægger ministeriet vægt på, at intet af det herved fremkomne på grundlag af den viden, som det må lægges til grund, at kommunen besad på området, burde have



givet kommunen anledning til at antage, at selskabet havde tilsidesat lovgivningen i forbindelse med behandlingen af sagen.

Sammenfattende er det således Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Kolding Kommune ved at overlade dele af sin stillingtagen til erstatningssagen, herunder til erstatningens størrelse, til sit forsikringsselskab KommuneForsikring A/S, ikke har tilsidesat lovgivning, hvis overholdelse de kommunale tilsynsmyndigheder påser.

3. Er en kommune, der overlader sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab, forpligtet til at behandle klager over forsikringsselskabet og til at sikre, at skadelidte vejledes om en mulighed for at klage til kommunen?

Efter almindelige uskrevne forvaltningsretlige regler er der ved ekstern delegation til en underordnet offentlig myndighed adgang til at klage til den delegerende myndighed over delegationsmodtagerens myndighedsudøvelse. Der kan herved henvises til Poul Andersen, Forvaltningsret, 1965, side 303, Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 140 og 958 f, Garde, Nørgaard m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave, side 66 f. og Emil le Maire, Juristen og Økonomen, 1978, side 89 ff.

Det anførte må også – medmindre andet bestemmes i lovgivningen – antages at gælde ved lovbestemt delegation af myndighedsudøvelse til private. Der henvises til Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave, 2009, side 304.

Karakteristisk ved myndighedsudøvelse er som nævnt ovenfor under punkt 2 en ulighed imellem borger og forvaltning og borgerens afhængighed i forhold til forvaltningen skabt af den samfundsmæssige magt, som forvaltningen ved offentligretlige regler er blevet tillagt.

Hvor der er tale om myndighedsudøvelse, har lovgivningsmagten således tillagt forvaltningen en særlig kompetence og magt i forhold til borgeren, og dette skaber en særlig forpligtelse for forvaltningen til at benytte denne kompetence indenfor de af lovgivningsmagten udstukne rammer. Disse rammer skal bl.a. sikre borgerens retssikkerhed i forhold til forvaltningen og den særlige samfundsmæssige magt i forhold til borgeren, som denne er tillagt.

Den uskrevne forvaltningsretlige regel om klageadgang ved delegation af myndighedsudøvelse er således begrundet i retssikkerhedsmæssige hensyn, der tilsiger, at afgørelser m.v. kan kræves prøvet af den oprindeligt kompetente myndighed.

Hvor en offentlig myndighed optræder som part i en privatretlig sag, er der ikke tale om, at myndigheden som følge af kompetence givet den ved offentligretlige regler er tillagt en særlig magt i forhold til borgerne, herunder f.eks. en afgørelseskompetence, eller at der som følge heraf foreligger en ulighed mellem myndigheden og borgeren.

En kommune har således som grundejer og skadevolder i en erstatningssag ikke nogen anden position end en privat grundejer og skadevolder ville have. Kommunen har ingen kompetence til at træffe afgørelse i sagen, der alene kan afgøres ved aftale eller ved domstolene.

Skadelidte kan således også i en sag, hvor en ansvarsforsikret kommune er skadevolder, ligesom i en sag, hvor en privat part er skadevolder, anmode Arbejdsskadestyrelsen om en udtalelse om fastsættelse af méngrad og erhvervsevnetab og/eller rette henvendelse til Forsikringsoplysningen i sagen. Forsikringsoplysningen yder rådgivning og kan i givet fald vurdere, om sagen er korrekt behandlet af forsikringsselskabet.

Kommunen kan som anført under punkt 2 ikke ved forsikring fralægge sig sit erstatningsretlige ansvar over for skadelidte. I det omfang den skadelidte ikke har et direkte



krav mod forsikringsselskabet, jf. forsikringsaftalelovens § 95, må et eventuelt sagsanlæg derfor i givet fald rettes mod kommunen.

Kommunen vil på den baggrund altid have *ret* til selvstændigt at forholde sig til skadelidtes krav, uanset at sagsbehandlingen af kravet efter forsikringsaftalen kan overlades til kommunens forsikringsselskab. Det gælder også i et tilfælde, hvor forsikringsselskabet har taget stilling til sagen på vegne af kommunen, og hvor skadelidte er utilfreds med den tilbudte erstatning.

Det bemærkes herved, at det efter kommunalfuldmagtsreglerne antages, at en kommune efter omstændighederne lovligt kan yde erstatning til en enkeltperson, hvis det vurderes, at kommunen ved en retssag ville blive dømt erstatningsansvarlig. Det må dog 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 bemærkes i forlængelse heraf om forholdet mellem kommunen og forsikringsselskabet, at det følger af § 94 i forsikringsaftaleloven, at hvis kommunen har anerkendt sin erstatningspligt og/eller har betalt erstatning til skadelidte, er selskabet alene forpligtet, hvis kommunen hermed kun har opfyldt sin retspligt, dvs. foretaget det som kommunen retligt var forpligtet til, jf. herved Ivan Sørensen, Forsikringsaftaleloven med kommentarer, 2000, s. 249.

Kommunen har således *ret* til at tage stilling til en klage fra skadelidte over forsikringsselskabets tilbud om erstatning.

Det er imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommune, der overlader sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab, *ikke* er *forpligtet* til selvstændigt at realitetsbehandle forsikringsretlige spørgsmål i anledning af en klage over forsikringsselskabets stillingtagen til, hvilken erstatning skadelidte skal tilbydes. Kommunen vil efter ministeriets opfattelse som udgangspunkt kunne henvise til forsikringsselskabets vurdering.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse er der således ikke i et sådant tilfælde tilsvarende retssikkerhedsmæssige hensyn, som kan begrunde en egentlig klageadgang, som de hensyn, der foreligger i forbindelse med delegation af myndighedsudøvelse. Der er ikke tale om, at kommunen overlader det til andre at udøve offentlig myndighed på sine vegne, men alene at tage stilling til, hvilken erstatning skadelidte skal tilbydes.

På denne baggrund og da Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke i øvrigt har fundet tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der gælder en almindelig uskreven forvaltningsretlig regel om klageadgang ved en myndigheds overladelse af privatretlig råden, er det tilsvarende ministeriets opfattelse, at en kommune, der overlader sin stillingtagen som skadevolder i en erstatningssag til sit ansvarsforsikringsselskab, ikke er forpligtet til at behandle klager over forsikringsselskabets stillingtagen til, hvilken erstatning skadelidte skal tilbydes. Derimod er kommunen forpligtet til at føre tilsyn med forsikringsselskabets behandling af sagen, jf. ovenfor afsnit 2.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder således ikke, at Kolding Kommune ved at undlade at behandle klager over KommuneForsikring A/S's stillingtagen til erstatningssagen, har tilsidesat regler, hvis overholdelse påses af de kommunale tilsynsmyndigheder.

Derfor finder Økonomi- og Indenrigsministeriet heller ikke, at kommunen ved ikke at vejlede skadelidte om en sådan klageadgang har tilsidesat regler, hvis overholdelse påses af de kommunale tilsynsmyndigheder.



Det følger som ovenfor anført af lovgivningen, at skadelidte som udgangspunkt ikke har noget krav imod ansvarsforsikringsselskabet, men at et krav skal rettes imod kommunen. Dette gælder også i tilfælde, hvor kommunen har overladt det til sit ansvarsforsikringsselskab at behandle sagen, således at det er forsikringsselskabet, der kommunikerer med skadelidte om sagen på kommunens vegne.

Det er i disse tilfælde væsentligt for skadevolders stillingtagen til den tilkendegivelse om erstatning, som forsikringsselskabet fremkommer med på skadevolders, dvs. kommunens vegne, at skadelidte er klar over, hvorledes kommunen stiller sig i sagen, herunder om kommunen har bemærkninger til den tilkendegivelse om erstatning, som er kommet fra forsikringsselskabet. På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der i tilfælde, hvor skadelidte retter henvendelse til kommunen efter modtagelsen af selskabets tilkendegivelse, fordi vedkommende ikke er tilfreds hermed, påhviler kommunen en pligt til at sikre sig, at det er klart for skadelidte, hvorledes kommunen stiller sig i sagen, herunder om kommunen har bemærkninger til tilkendegivelsen. Der ligger ikke heri noget krav om, at kommunen skal realitetsbehandle en klage over tilkendegivelsen fra selskabet, jf. ovenfor.

Om kommunen har gjort tilstrækkeligt for at sikre sig, at det er klart for skadelidte, hvorledes kommunen stiller sig i sagen, herunder om kommunen har bemærkninger til forsikringsselskabets tilkendegivelse, vil bero på de konkrete omstændigheder i sagen. Det følger af det anførte, at kommunen ikke kan undlade at besvare henvendelser fra skadelidte om sagen, og at kommunen efter omstændighederne vil være forpligtet til at oplyse sin stillingtagen til erstatningskravet over for skadelidte. Om en sådan forpligtelse foreligger, beror imidlertid på, i hvilket omfang det på grundlag af sagens omstændigheder i øvrigt, herunder navnlig på grundlag af tilkendegivelser fra kommunen, burde stå klart for skadelidte, hvorledes kommunen stiller sig i sagen, herunder om kommunen har bemærkninger til tilkendegivelsen.

I den foreliggende sag er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det – i hvert fald efter skadelidtes telefonsamtale med kommunen, som er refereret i kommunens brev af 1. august 2006 – burde stå klart for skadelidte, at kommunen ikke havde bemærkninger til forsikringsselskabets tilkendegivelse i sagen. Dette gælder, uanset at det fremgår af brevet, at kommunen har oplyst ikke at have indsigt i, hvilken erstatning der er den korrekte, da det jo netop fremgår, at det overlades til forsikringsselskabet. På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Kolding Kommune i den foreliggende sag har sikret sig, at det er klart for skadelidte, at kommunen ikke havde bemærkninger til tilkendegivelsen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i anledning af Deres henvendelse.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen
ring og til KL.

Gjensidige Forsik-

Med venlig hilsen
Christian Vigh

