

Udskriftsdato: 3. januar 2026

VEJ nr 10266 af 19/12/2017 (Gældende)

## Vejledning om det frivillige område efter serviceloven

---

Ministerium: Social- og Boligministeriet

Journalnummer: Børne- og Socialmin., j.nr. 2017-2144

# Vejledning om det frivillige område efter serviceloven

## *Indholdsfortegnelse*

### Kapitel 1: Om vejledningen

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| Indledning            | pkt. 1 |
| Hvem yder vejledning? | pkt. 2 |
| Centrale begreber     | pkt. 3 |

### Kapitel 2: Kommunernes samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger

|                                                                            |        |
|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| Formålet med § 18 om kommunernes samarbejde med frivillige sociale aktører | pkt. 4 |
| Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige         | pkt. 5 |
| Hvem skal kommunalbestyrelsen samarbejde med?                              | pkt. 6 |

### Kapitel 3: Økonomisk støtte til frivilligt socialt arbejde

|                                                                                             |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Kommunalbestyrelsens økonomiske støtte til frivilligt socialt arbejde                       | pkt. 7  |
| Statens tilskud til kommunalbestyrelsen                                                     | pkt. 8  |
| Kommunalbestyrelsen har myndighedsansvaret                                                  | pkt. 9  |
| Kommunalbestyrelsen beslutter hvilke frivillige aktiviteter, der skal tildeles støttemidler | pkt. 10 |
| Samarbejde på tværs af kommuner                                                             | pkt. 11 |
| Generel beskrivelse af støtteformål for § 18-støtten                                        | pkt. 12 |

### Kapitel 4: Generelle mål og rammer for støtten til den frivillige sociale indsats

|                                                       |         |
|-------------------------------------------------------|---------|
| Kontinuitet og fornyelse i gruppen af støttemodtagere | pkt. 13 |
| Aktiviteter med socialt sigte                         | pkt. 14 |
| Støtte til organisationer og foreninger               | pkt. 15 |
| Sammensatte aktiviteter                               | pkt. 16 |

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Graden af organisering af den støttede aktivitet                                             | pkt.<br>17 |
| Andre former for støtte og samarbejde                                                        | pkt.<br>18 |
| Kommunalt tilskud og udlån eller udleje af lokaler efter folkeoplysningslovens § 44 a        | pkt.<br>19 |
| Kapitel 5: Tilrettelæggelse af støttedelingen                                                |            |
| Medindflydelse ved fordelingen af støtten                                                    | pkt.<br>20 |
| God tilskudsforvaltning                                                                      | pkt.<br>21 |
| Information om § 18-støtten                                                                  | pkt.<br>22 |
| Ansøgningsfrister eller løbende behandling af ansøgninger                                    | pkt.<br>23 |
| Krav til ansøgninger, regnskab, revision m.v.                                                | pkt.<br>24 |
| Når den frivillige organisation eller forening ikke opfylder betingelser knyttet til støtten | pkt.<br>25 |
| Betydningen af formue                                                                        | pkt.<br>26 |
| Afslag                                                                                       | pkt.<br>27 |
| Regnskabstekniske oplysninger m.v.                                                           | pkt.<br>28 |
| Børneattester                                                                                | pkt.<br>29 |
| Kapitel 6: Fastlæggelse af rammer for samarbejdet                                            |            |
| Lokal forankring af samarbejdet                                                              | pkt.<br>30 |
| Fokus på fælles mål                                                                          | pkt.<br>31 |

|                                                                                        |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Klageadgang                                                                            | pkt.<br>32 |
| Kapitel 7: Forsikring af borgere, der yder en frivillig indsats i kommuner og regioner |            |
| Formålet med § 18 om forsikring af borgere, der yder en frivillig indsats              | pkt.<br>33 |
| Indholdet af forsikringsmuligheden efter servicelovens § 18 a                          | pkt.<br>34 |
| Frivillig indsats og frivilligt arbejde                                                | pkt.<br>35 |
| Frivillige indsatser, der er dækket af ordningen                                       | pkt.<br>36 |
| Frivillige indsatser, der ikke er dækket af ordningen                                  | pkt.<br>37 |
| Forsikring af borgere med bopæl i andre kommuner eller regioner                        | pkt.<br>38 |
| Behandling af en forsikringssag efter servicelovens § 18 a                             | pkt.<br>39 |
| Klageadgang                                                                            | pkt.<br>40 |
| Kapitel 8: Retningslinjer for forsikringsmuligheden                                    |            |
| Lokale retningslinjer for forsikringsdækningen                                         | pkt.<br>41 |

## Kapitel 1

### *Om vejledningen*

#### *Indledning*

1. Denne vejledning beskriver reglerne om kommunernes samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger samt kommunernes og regionernes mulighed for at tegne ansvars- og ulykkesforsikringer til borgere, der laver en frivillig indsats, efter §§ 18 og 18 a i lov om social service (herefter serviceloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 988 af 17. august 2017, som ændret ved § 1, nr. 4 og 5, i lov nr. 1543 af 13. december 2016.

Vejledningen skal ses i sammenhæng med de øvrige vejledninger til serviceloven. Alle vejledninger kan findes på Børne- og Socialministeriets hjemmeside [www.sm.dk](http://www.sm.dk). Seneste version af vejledningerne findes altid på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).

Det er vigtigt at være opmærksom på, om der efter offentliggørelsen af denne vejledning er sket ændringer af eksempelvis lovgivning og Ankestyrelsens praksis, der endnu ikke fremgår af vejledningen. Det vil fremgå af Børne- og Socialministeriets hjemmeside [www.sm.dk](http://www.sm.dk) eller på Retsinformations hjemmeside [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk), om der er sket ændringer af lovgivningen, og om der er udarbejdet nye og opdaterede vejledninger.

### *Serviceoven*

**§ 18.** Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.

*Stk. 3.* Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse.

**§ 18 a.** Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen. De tegnede forsikringer skal tegnes på samme vilkår som forsikringer, der er tegnet af kommunen henholdsvis regionen for borgere, der udfører frivilligt arbejde.

*Stk. 2.* En kommunalbestyrelse eller et regionsråd, som vælger at tegne forsikring efter stk. 1, skal fastsætte retningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og ulykkesforsikringer.

### *Hvem yder vejledning?*

**2.** I forhold til vejledning og spørgsmål vedrørende servicelovens regler er det som udgangspunkt kommunerne, der yder vejledning over for borgerne.

Ankestyrelsen vejleder kommunernes medarbejdere (skriftlig og mundtligt) om lovgivning under Børne- og Socialministeriets ressort på områder, hvor der er klageadgang til Ankestyrelsen. Undtaget herfra er vejledning om ny lovgivning, hvor Børne- og Socialministeriet i de første 3 måneder efter en ny lovs ikrafttræden har vejledningspligten over for kommunerne. Der henvises til Ankestyrelsens juridiske hotline på [www.ast.dk/om-ankestyrelsen/juridisk-hotline](http://www.ast.dk/om-ankestyrelsen/juridisk-hotline) og til Ankestyrelsen i øvrigt.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (herefter retssikkerhedsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1096 af 13. september 2017, indeholder regler om Ankestyrelsens pligt til at yde vejledning på det sociale område.

For yderligere information henvises til Børne- og Socialministeriets vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område.

### *Centrale begreber*

**3.** I vejledningen anvendes forskellige begreber om den frivillige sociale indsats, som betænkning nr. 1332 om frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund har dannet baggrund for. Betænkningen kan findes på [www.socialministeriet.dk/media/14948/frivilligt-socialt-arbejde-i-fremtidens-velfaerdssamfund-betaenkning-nr-1332.pdf](http://www.socialministeriet.dk/media/14948/frivilligt-socialt-arbejde-i-fremtidens-velfaerdssamfund-betaenkning-nr-1332.pdf)). Nedenfor gives en definition af centrale begreber og betegnelser i vejledningen:

**Frivillig.** At en indsats er *frivillig* betyder:

- Indsatsen *udføres uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang*. En person må ikke kunne trues med økonomiske eller sociale sanktioner, hvis vedkommende ikke længere ønsker at udføre opgaven.
- Indsatsen *er ikke-lønnet*. Der kan dog ydes godtgørelse for omkostninger, for eksempel i forbindelse med transport samt symbolske betalinger.
- Indsatsen *udføres over for andre end familie og slægt*. Eksempelvis hører almindeligt husholdningsarbejde og omsorg over for familiemedlemmer ikke ind under definitionen frivillig.
- Indsatsen *skal være til gavn for andre end én selv og ens familie*, dvs. at det er den værdi, indsatsen har over for andre, der gør det frivilligt. Det betyder også, at det afgrænses fra ren deltagelse i en selvhjælpsgruppe.
- Indsatsen *er af formel karakter*, dvs. at der skal være tale om en vis grad af organiseret, struktureret eller aftalt frivillig indsats, som er forskellig fra almindelig hjælpsomhed af spontan og uformel karakter, som f.eks. at slå græs for naboen eller handle ind for den ældre mand i opgangen.

**Social indsats.** Det er vanskeligt at afgrænse det sociale område. Derfor er det også vanskeligt at afgrænse, hvornår en frivillig indsats har et socialt sigte. Bredt kan en frivillig social indsats defineres som handlinger, der sigter på at give enkelt individer eller grupper en øget velfærd og omsorg eller sigter mod at løse velfærdsproblemer, jf. definitionen af frivillige sociale organisationer og foreninger nedenfor.

En social indsats kan således gå på tværs af sektorer og foregå i regi af f.eks. en boligsocial, sundheds- eller integrationsindsats.

**Den frivillige sociale sektor.** Den frivillige sociale sektor er en samlet betegnelse for den frivillige indsats og aktiviteter, som de frivillige organisationer, foreninger, netværk og grupper af frivillige yder, hvad enten det sker med frivillig arbejdskraft eller med lønnet arbejdskraft, og som foregår inden for det sociale område.

I forlængelse af definitionen af den frivillige sociale sektor, kan der, inden for definitionens rammer, nævnes en række konkrete aktiviteter, som er eksempler på frivillige sociale aktiviteter:

- Rådgivninger, f.eks. telefonrådgivninger.
- Besøgsvennetjenester.
- Støtte- og kontaktpersoner på frivillig basis.
- Ledsageordninger på frivillig basis.
- Frivilligcentre og kontaktsteder.
- Foreninger, der organiserer selvhjælpsgrupper.
- Forskellige former for aflastningstjenester for pårørende m.v.
- Krisecentre, f.eks. kvindekrisecentre.
- Sociale caféer, væresteder og andre samværsaktiviteter.
- Sociale aktiviteter, f.eks. med udsatte unge eller etniske minoriteter eller i boligområder.
- Brugerorganisering, f.eks. for hjemløse eller mennesker med misbrug.

**Frivillig organisation eller forening.** En frivillig organisation eller forening har følgende kendetegn:

- *Den er frivilligt grundlagt*, dvs. at den ikke må være fastlagt i lovgivningen, og organisationen eller foreningen skal kunne beslutte at nedlægge sig selv. Eksempelvis kan de kommunale ældreråd og handicapråd, jf. § 30 og § 37 a i retssikkerhedsloven, ikke betragtes som en frivillig organisation eller forening.
- *Dens primære formål er ikke at skabe overskud* (organisationen eller foreningen skal være ”non-profit”), og et evt. overskud må ikke udloddes til ”ejerne” som f.eks. organisationen eller foreningens medlemmer eller andre, men skal investeres i opfyldelse af organisationen eller foreningens mål.

- *Den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationen eller foreningens grundlag.* Mindstekravet er, at bestyrelsen yder en ulønnet, frivillig indsats.
- *Der er frivilligt medlemskab.*

**Frivillige sociale organisationer eller foreninger.** Frivillige sociale organisationer og foreninger er frivillige organisationer og foreninger, der virker inden for det sociale område.

Frivillige sociale organisationer og foreningers aktiviteter er organiseret på forskellig vis. Nogle drives udelukkende på basis af en frivillig indsats, andre udelukkende med lønnet indsats, men med en frivillig, ulønnet bestyrelse. Herimellem findes der flere organiseringsformer, der bygger på en kombination af frivillig og lønnet indsats. Aktiviteter, der primært drives med lønnet arbejdskraft, er typisk organiseret som selvejende institutioner under en frivillig organisation.

For sondring mellem frivillig indsats og frivilligt arbejde, som har betydning for servicelovens § 18 a om kommuners og regioners mulighed for at tegne ansvars- og ulykkesforsikringer til borgere, der yder en frivillig indsats, henvises til pkt. 35 nedenfor.

## Kapitel 2

### *Kommunernes samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger*

#### *Serviceloven*

**§ 18.** Kommunalbestyrelsen skal samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger.

*Stk. 2-3 [...]*

#### *Formålet med § 18 om kommunernes samarbejde med frivillige sociale aktører*

**4.** Formålet med servicelovens § 18 er, at kommunalbestyrelsen skal fremme samarbejdet med den lokale frivillige sociale sektor med henblik på at skabe gode rammer for den frivillige indsats og sikre et bedre samspil mellem de frivillige sociale organisationer og foreningers aktiviteter og de offentlige sociale tilbud. En styrkelse af samarbejdet har endvidere til hensigt at gavne de borgere, der har brug for hjælp og støtte, og gavne det lokale forebyggende arbejde.

Det er vigtigt, at samarbejdet er baseret på kendskab til og respekt for de forskellige vilkår, der kendetegner hhv. en kommunal myndighed og en frivillig social organisation eller forening. Respekt for den frivillige indsats egenart og styrke, og kommunalbestyrelsens myndighedsansvar for den sociale indsats, er således grundlæggende forudsætninger.

I den sammenhæng er det vigtigt, at de frivillige sociale organisationer og foreninger er tydelige om deres værdigrundlag og formål og om, hvordan deres frivillige sociale indsats gør en forskel for borgerne.

#### *Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige*

**5.** Børne- og Socialministeriet anbefaler, at samspillet mellem kommunalbestyrelsen og frivillige sociale organisationer og foreninger bygger på de principper, der er nedfældet i »Charter for samspil mellem den frivillige verden og det offentlige«, som blev udarbejdet i 2013 og kan findes på [www.frivilligcharter.dk](http://www.frivilligcharter.dk).

### *Hvem skal kommunalbestyrelsen samarbejde med?*

6. Kommunalbestyrelsen bør sigte mod et bredt samarbejde med forskellige typer af frivillige sociale organisationer og foreninger eller andre frivillige sociale aktører. Samarbejdet med den frivillige sektor kan inddrages i kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af opgaveløsningen i forskellige sociale indsatser.

Kommunalbestyrelsen kan i forvejen have et samarbejde med en række selvejende institutioner, der er drevet af frivillige sociale organisationer og foreninger. Sigtet med servicelovens § 18 er, at også de aktiviteter, der primært eller udelukkende drives med frivillig arbejdskraft, inddrages i samarbejdet, og at disse støttes økonomisk.

*Arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker* udgav i 2010 en rapport med anbefalinger til, hvordan man udvikler et godt samarbejde mellem kommuner, frivillige organisationer eller foreninger og det lokale erhvervsliv til gavn for borgere og lokalsamfund. I rapporten lægges der vægt på, at den grundlæggende forudsætning for at etablere et frugtbart samarbejde er, at samarbejdet tilrettes lokalt og i overensstemmelse med lokale ønsker og behov. I rapporten kan man f.eks. læse anbefalinger om det gode samarbejde, rammer, frivilligråd, kontaktpersoner og frivilligcentre. *Arbejdsgruppen om sammenhængende kommunale frivilligpolitikker* blev oprettet i forlængelse af den daværende regerings kvalitetsreform og aftale om kommunernes økonomi for 2009. Rapporten kan findes på [www.ft.dk/samling/20091/almdel/sou/bilag/272/855803.pdf](http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/sou/bilag/272/855803.pdf).

## Kapitel 3

### *Økonomisk støtte til frivilligt socialt arbejde*

#### *Serviceloven*

#### **§ 18. [...]**

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde.

*Stk. 3. [...]*

#### *Kommunalbestyrelsens økonomiske støtte til frivilligt socialt arbejde*

7. I det følgende beskrives ansvarsfordelingen mellem kommunalbestyrelsen og de frivillige sociale organisationer og foreninger i relation til støtte efter servicelovens § 18. Endvidere beskrives støttebeløbet og alternative former for støtte, samt hvilke formål, aktiviteter samt organisationer og foreninger der kan støttes.

#### *Statens tilskud til kommunalbestyrelsen*

8. Kommunalbestyrelsen skal årligt afsætte et beløb til støtte af frivilligt socialt arbejde, jf. servicelovens § 18, stk. 2. Som kompensation for støtten modtager kommunalbestyrelsen et tilskud fra staten via bloktilskuddet, der årligt reguleres med pris- og lønudviklingen.

Det beløb, som kommunerne modtager som kompensation for støtten til det frivillige sociale arbejde, er ikke øremærket. Det betyder, at det ikke i serviceloven er fastsat, hvor stort et beløb den enkelte kommune skal afsætte til økonomisk støtte til frivilligt socialt arbejde.



Udover tilskuddet til støtten efter § 18 får kommunerne tilskud til kompensation for de udgifter, de har i forbindelse med at administrere støtten. Denne kompensation udgør 3 pct. af statens samlede § 18-kompensation. Beløbet er en supplerende kompensation og skal derfor ikke trækkes fra det beløb, kommunerne modtager til støtte af frivilligt socialt arbejde.

Bloktilskuddet, som kommunerne modtager fra staten forudsætter generelt, at kommunerne samlet set anvender tilskuddet til det frivillige sociale arbejde.

#### *Kommunalbestyrelsen har myndighedsansvaret*

**9.** Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at varetage de opgaver, der påhviler kommunalbestyrelsen efter serviceloven, og dette gælder, uanset hvem der faktisk udfører opgaverne.

Kommunalbestyrelsen bliver dog ikke ansvarlig for aktiviteterne i en frivillig social organisation eller forening i og med, at den yder tilskud til disse efter reglerne i § 18. Kommunalbestyrelsen har kun ansvaret for opgaver, som udføres på vegne af kommunen.

#### *Kommunalbestyrelsen beslutter hvilke frivillige aktiviteter, der skal tildeles støttemidler*

**10.** Det er op til en lokalpolitisk afgørelse at prioritere, hvilke frivillige sociale aktiviteter, der skal have støtte. Det vil sige, at det er kommunalbestyrelsen, som beslutter hvilke formål og rammer, der gør sig gældende for ansøgningerne til kommunens § 18-støttemidler.

#### *Samarbejde på tværs af kommuner*

**11.** Det er intentionen med servicelovens § 18, at kommunalbestyrelsen skal fremme samarbejdet med og støtte det lokale frivillige sociale arbejde i bred forstand.

Samarbejdet bør sigte mod lokale sociale organisationer og foreninger, lokale afdelinger af landsorganisationer, som virker lokalt, og andre frivillighedsinitiativer også af mindre formaliseret art.

Det kan herudover være en god ide at samarbejde på tværs af kommunegrænser om aktiviteter, der dækker et større geografisk område, f.eks. når en frivillig social organisation eller forening yder en frivillig social indsats over for borgere i et større område uden geografisk at være etableret i hver enkelt kommune.

Kommunalbestyrelsen kan i disse situationer vælge at støtte organisationer, foreninger eller aktiviteter, der ikke har adresse i den pågældende kommune. Kommunalbestyrelsen kan tillige vælge at støtte frivillige sociale foreninger og aktiviteter, der relaterer sig til opgaver, der er forankret i regionsregi. Det kan være en god idé, at en gruppe af nabokommuner hver afsætter en mindre del af deres § 18-støtte, som de så fordeler i enighed til denne type frivillige sociale foreninger og aktiviteter.

#### *Generel beskrivelse af støtteformål for § 18-støtten*

**12.** Støtten tager bl.a. sigte på den situation, at en frivillig organisation, forening eller andre frivillige aktører af egen drift og på eget initiativ gør en frivillig social indsats. Kommunalbestyrelsens rolle er her at vurdere, om den vil støtte den pågældende aktivitet økonomisk. § 18 kan også indgå som et led i et samarbejde mellem kommunalbestyrelsen og en frivillig social organisation eller forening om indsatsen for en bestemt socialpolitisk målgruppe eller om en socialt forebyggende indsats. Det er betingelsen, at den frivillige indsats er kernen i aktiviteterne. Tilskuddet skal fungere som en støtte til den specifikke frivillige indsats.

Det kan være nødvendigt med et lønnet personale til organisering af en frivillig indsats, til supervision, til indslusning af nye frivillige, til at sikre økonomiske midler osv. Støtten kan derfor konkret også bruges til at finansiere lønninger til ansatte osv.

## Kapitel 4

### *Generelle mål og rammer for støtten til den frivillige sociale indsats*

#### *Kontinuitet og fornyelse i gruppen af støttemodtagere*

**13.** Støtten efter servicelovens § 18 kan have en dobbelt funktion. Dels kan den være med til at skabe forudsætninger for udvikling af nye frivillige sociale initiativer samt organisationer og foreninger. Dels kan den være en vigtig forudsætning for, at igangværende initiativer kan fortsætte på det aktuelle niveau. Kommunalbestyrelsen har en vigtig opgave i at finde en god lokal balance i dette forhold mellem støtte til fornyelse og til en kontinuerlig indsats.

Organisationer og foreninger kan have behov for en vis kontinuitet og forudsigelighed i støtten. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at reservere en del af den samlede støtte til bestemte organisationer, foreninger eller projekter som flerårig støtte, hvis der vurderes at være behov for at sikre en vis kontinuitet i støtten.

Støtten bør dog over en periode ikke fast begrænses til et fåtal af organisationer eller foreninger, da man derved går glip af den udviklingsdynamik, der kan ligge i en fornyelse i modtagerkredsen. Den enkelte frivillige organisation eller forening har ikke et krav på at få kommunal støtte, heller ikke selvom den har været støttet gennem en årrække.

Kommunalbestyrelsen kan vælge at forny beslutningen om at prioritere at støtte bestemte områder og aktiviteter fra år til år. I dette tilfælde skal kommunalbestyrelsen i forbindelse med ansøgningsrunden sørge for at melde klart ud, hvilke aktiviteter eller områder de aktuelt prioriterer at støtte.

#### *Aktiviteter med socialt sigte*

**14.** Kommunalbestyrelsen bør være opmærksom på aktiviteter, som foregår uden for den normale kreds af det, som henregnes til frivillige sociale organisationer og foreninger. Det kan i særlige tilfælde handle om aktiviteter, der foregår i tilknytning til boligforeninger, idrætsforeninger, fagforeninger eller virksomheder, men som har et tydeligt socialt sigte.

Genbrugsbutikker, hvis overskud går til hjælpearbejde i udlandet, kan også betragtes som en frivillig social aktivitet, hvis dét at yde en frivillig indsats i genbrugsbutikken i sig selv er til gavn for de frivillige selv. Det kan f.eks. være i form af mennesker, som er ensomme eller med psykiske lidelser, og som måske ellers ikke ville være inkluderet i et lokalt socialt fællesskab.

#### *Støtte til organisationer og foreninger*

**15.** Kommunen har mulighed for at støtte en organisation eller forenings virke i almindelighed. Kommunen har også mulighed for at støtte foreninger i deres opstartsfase, f.eks. i forhold til udsatte grupper, for hvem bare dét at få organiseret en forening kan være det første skridt på vejen til en bedre tilværelse.

#### *Sammensatte aktiviteter*

**16.** Nogle sociale tilbud og institutioner, hvor der foregår frivilligt socialt arbejde, er sammensat af både en driftsoverenskomstdækket aktivitet drevet med professionel arbejdskraft, og en anden del, hvor den frivillige indsats er den afgørende. Det kan være selvejende institutioner som f.eks. væresteder eller herberg, hvor forskellige aktiviteter udføres af frivillig arbejdskraft og ligger som en aktivitet ud over det, der er dækket af en driftsoverenskomst eller aftale med kommunen. Det kunne også være en socialøkon-

misk virksomhed, der arbejder med et lokalt socialt sigte, hvor frivillige indgår i virksomhedens daglige virke. Med lovens § 18, stk. 2, vil det derfor afhængigt af de konkrete omstændigheder være muligt at støtte den frivillige del af institutionens virksomhed, men kun den del af de lønnede aktiviteter, som direkte vedrører koordineringen af den frivillige indsats.

#### *Graden af organisering af den støttede aktivitet*

**17.** Sigtet med støtten er at styrke den frivillige indsats, der foregår i de frivillige sociale organisationer og foreninger, men der bør også være mulighed for at støtte borgerinitiativer af en mindre formel karakter f.eks. forskellige former for græsrodsorganiseringer, som opstår i forhold til et afgrænset socialt projekt, hvor den frivillige arbejdskraft er den afgørende indsats.

Hvis der er frivillige, som vil yde en indsats, men der ikke findes en organisation eller forening på det pågældende felt, er der også mulighed for at støtte frivillige aktiviteter, som kommunen påtager sig at koordinere. Der kan f.eks. være tale om koordinering af en besøgsordning for ældre osv. Det er dog ikke hensigten, at støtten efter § 18 i større omfang og over længere tid skal benyttes til at støtte kommunalt organiserede aktiviteter. Derfor bør kommunen undersøge, om en eksisterende frivillig social organisation eller forening kan tage ansvar for den pågældende aktivitet, eller om der er basis for, at de frivillige, som udfører aktiviteten, danner en ny organisation eller forening.

#### *Andre former for støtte og samarbejde*

**18.** Kommunalbestyrelsen kan yde forskellige former for støtte til de lokale frivillige sociale aktiviteter, som ligger ud over § 18-støtten. Det kan f.eks. være i form af at stille lokaler til rådighed, gratis sekretariatsbistand og gratis trykning af materialer. Der er også mulighed for at aftale at støtte en organisation eller forening gennem ansættelse af personer i fleksjob eller lign., som kan være med til at understøtte den frivillige sociale aktivitet. Det forudsætter, at der er tale om et ordinært ansættelsesforhold, som den fleksjobberettigede ansættes i.

Med servicelovens regler i § 79 om generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte er der desuden hjemmel til at yde støtte til det frivillige sociale arbejde for voksne, herunder ældre. Som eksempler på aktiviteter, der kan støttes efter § 79, kan nævnes klubarbejde, undervisning, foredrag, studiekredsarbejde, gymnastik og anden form for motion. Det er forudsat, at disse aktiviteter ikke kan støttes efter speciallovgivning som f.eks. folkeoplysningsloven. Kommunalbestyrelsen kan vælge at stille et beløb til rådighed, som brugerne selv forvalter eller stille lokaler til rådighed. Der kan altså være et vist overlap til aktiviteter, der kan støttes efter § 18. Derfor blev det også ved indførelsen af § 18 understreget, at der skal være tale om en aktivitetsudvidelse, hvis § 18 benyttes til at finansiere sådanne aktiviteter.

§ 18 og § 79 adskiller sig fra hinanden, fordi:

- der er tale om forskellige formål, idet tilbud efter § 79 skal have et aktiverende eller forebyggende sigte, hvilket ikke gælder for tilbud efter § 18,
- det som udgangspunkt er den kommunale myndighed, som skal stå for tilbud efter § 79, hvilket ikke er tilfældet for midler efter § 18, hvor der er tale om tilskud. Kommunalbestyrelsen kan dog overlade opgaven med at iværksætte tilbud efter § 79 til andre, herunder frivillige organisationer og foreninger og
- kommunens tilbud efter § 79 skal være åbne for alle inden for den målgruppe, som kommunen definerer.

Med servicelovens § 82 d kan kommunalbestyrelsen tilbyde tidlig, forebyggende indsats i form af gruppebaserede tilbud om hjælp og støtte samt individuelle tilbud om hjælp og støtte i en tidsbegrænset periode på op til seks måneder i samarbejde med frivillige sociale organisationer og foreninger. Tilbuddene kan gives til alle borgere med funktionsnedsættelse eller sociale problemer, men de er målrettet borgere med

let nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller lettere sociale problemer eller borgere, som er i risiko for at udvikle funktionsnedsættelser eller sociale problemer.

Kommunalbestyrelsen kan efter § 82 d således vælge at afhjælpe en borgers behov for støtte ved at anvise et tilbud i den frivillige sektor, herunder også tilbud etableret af selvejende organisationer, som udfører frivilligt arbejde. Samtidig gives kommunalbestyrelsen mulighed for yderligere at opdyrke samarbejdet med civilsamfundet og den frivillige sektor.

Den tidlige, forebyggende indsats skal have fokus på hjælp til selvhjælp, på at aktivere borgernes egne ressourcer og på at skabe sociale netværk, som både kan blive en del af borgerens hverdag og være en stor støtte fremover.

Den frivillige indsats er et supplement til den kommunale serviceforpligtelse og skal dermed ikke erstatte den fagprofessionelle indsats. Den frivillige indsats ændrer således ikke på det serviceniveau, der følger af den kommunale forpligtelse, men skal derimod fungere som et supplement til kommunalbestyrelsens indsats.

For yderligere information om servicelovens § 79 henvises til vejledning nr. 2 til serviceloven. For yderligere information om servicelovens § 82 d henvises til vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 (Vejledning nr. 1 til serviceloven).

#### *Kommunalt tilskud og udlån eller udleje af lokaler efter folkeoplysningslovens § 44 a*

**19.** Med § 44 a i lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 854 af 11. juli 2011, som ændret ved § 1 nr. 1-9, i lov nr. 1553 af 13. december 2016, kan kommunalbestyrelsen ikke på andet grundlag end efter denne lov yde tilskud eller udlåne eller udleje lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati og grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

For yderligere information herom kan henvises til folkeoplysningsloven, som hører under Kulturministeriets ressort og kan findes på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).

## Kapitel 5

### *Tilrettelæggelse af støttedelingen*

#### *Medindflydelse ved fordelingen af støtten*

**20.** Kommunalbestyrelsen kan inddrage lokale frivillige sociale organisationer og foreninger i fastlæggelsen af kriterierne for tildeling af støtte efter servicelovens § 18, f.eks. ved at de frivillige inddrages i udformningen af kommunens frivilligpolitik. Det er også muligt at give indflydelse på selve fordelingen af støtten. Dette gælder som følge af § 17, stk. 4 i lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017, som giver kommunalbestyrelsen mulighed for at nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

Kommunalbestyrelsen kan f.eks. beslutte at nedsætte et sådant udvalg til at rådgive kommunalbestyrelsen om forskellige spørgsmål om samarbejdet med de frivillige sociale organisationer og foreninger og kommunalbestyrelsen, herunder fordelingen af støtte efter § 18. Udvalget kan sammensættes, som man lokalt finder det mest hensigtsmæssigt og kan eksempelvis bestå af både kommunalbestyrelsesmedlemmer og

repræsentanter for de frivillige sociale organisationer og foreninger. I daglig tale omtales denne type af udvalg i relation til frivilligt sociale arbejde som frivilligråd.

Udvalget eller frivilligrådet har ikke nogen beslutningskompetence, men kan indstille til kommunalbestyrelsen eksempelvis om fordeling af støtten eller forslag om mulige samarbejdsprojekter eller forebyggelsesindsatser med inddragelse af den frivillige sektor.

#### *God tilskudsforvaltning*

**21.** Kommunalbestyrelsen skal udvise god og gennemskuelig forvaltningspraksis i forbindelse med uddeling af støtte efter servicelovens § 18.

Ved anvendelse af forskellige kommunikationskanaler, der når ud til de frivillige sociale organisationer, foreninger og aktiviteter, skal kommunalbestyrelsen give klar besked om:

- Ansøgningsfrister. Det bør f.eks. fremgå, om der er én eller flere årlige ansøgningsrunder, eller om der løbende kan søges.
- Puljens størrelse, og hvorvidt puljen er opdelt i delpuljer.
- Formålet med støtten, f.eks. hvilke områder og typer af aktiviteter, der evt. gives særlig prioritet det enkelte år.
- Hvilke krav, der evt. stilles til ansøgeren.
- Hvilke krav, der evt. stilles til selve ansøgningens udformning.
- På hvilket grundlag, der træffes beslutning om støtte.
- Hvem der har fået støtte, f.eks. offentliggørelse på kommunens hjemmeside.
- Afslag til ansøgere, der ikke har fået støtte.

#### *Information om støtte efter servicelovens § 18*

**22.** En udbredt fremgangsmåde til at informere offentligheden om mulighederne for at søge om støtte efter servicelovens § 18 er annoncering i lokale aviser og annoncering på digitale platforme. Nogle steder afholder man informationsmøder eller temadage for de frivillige eller sender materiale ud til frivillige organisationer og foreninger. Det vil ofte være nødvendigt med en kombination af flere informationstiltag for at nå bredt ud til de frivillige sociale organisationer og foreninger.

#### *Ansøgningsfrister eller løbende behandling af ansøgninger*

**23.** Kommunalbestyrelsen kan f.eks. vælge at have en eller to årlige frister for ansøgninger om støtte efter servicelovens § 18 eller at behandle ansøgningerne løbende. De faste ansøgningsfrister har den fordel, at de giver mulighed for at se på ansøgningerne som helhed og foretage prioriteringer. Ulempen kan være, at man ikke har mulighed for at støtte nye, støtteværdige initiativer til at komme hurtigt i gang, hvis man netop har uddelt alle midlerne. En kombination af fast ansøgningsfrist og reservation af en mindre del af støttebeløbet til nye initiativer, der opstår i årets løb, kan være en god løsning.

Hvis det ikke er muligt at uddele det samlede støttebeløb inden for de fastlagte kriterier og frister, kan kommunen vælge at overføre restbeløbet til det efterfølgende år.

#### *Krav til ansøgninger, regnskab, revision m.v.*

**24.** For at give kommunalbestyrelsen et godt og tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for tildelingen af støtte efter servicelovens § 18 bør der være krav om, at ansøgerne kort kan redegøre for indholdet i deres indsats, og hvordan den gør en forskel for borgerne i aktivitetens målgruppe.

Ved fastlæggelse af kommunalbestyrelsens krav til regnskab og afrapportering bør kravene afpasses efter den frivillige organisation eller forenings organisatoriske kapacitet, således at disse krav ikke bliver en

større byrde end nødvendigt for den frivillige sociale indsats. Det må dog kunne sandsynliggøres, at støtten er brugt til det formål, den er givet til.

Krav til revision bør fastsættes under hensyn til størrelsen af det bevilgede beløb. For beløb under f.eks. 100.000 kr. bør revisionskravene være lempelige, og der bør normalt ikke stilles krav om brug af en statsautoriseret eller registreret revisor, men en valgt revisor skal ligesom andre revisorer ved sin underskrift bekræfte, at regnskabet overholder de stillede krav m.v. og dokumentere, at pengene er brugt til formålet.

*Hvis den frivillige organisation eller forening ikke opfylder betingelser knyttet til støtten*

**25.** Kommunalbestyrelsen kan i forbindelse med tildelingen af støtte efter servicelovens § 18 skriftligt præcisere, hvad der skal ske, hvis den frivillige sociale organisation eller forening ikke kan eller vil bruge tilskuddet til det formål, den er bevilget til eller f.eks. ikke opfylder rapporteringskravet. Det kan f.eks. præciseres, at pengene skal tilbagebetales under nærmere angivne betingelser.

*Betydningen af formue*

**26.** Kommunalbestyrelsen kan i prioriteringen af støtten vælge at tillægge vægt på økonomiske forhold i den ansøgende organisation eller forening. Således kan kommunalbestyrelsen vælge ikke at støtte organisationer og foreninger, der har en større likvid formue. Der er dog ikke noget lovgivningsmæssigt til hinder for at støtte organisationer og foreninger, der har formue, med midler til en konkret aktivitet, men det er selvfølgelig ikke hensigten, at midlerne skal indgå i organisationen eller foreningens opsparing.

*Afslag*

**27.** Afslag, der meddeles skriftligt, skal efter forvaltningslovens § 22 indeholde en begrundelse. I det tilfælde, at der afgives en mundtlig afgørelse, kan det efter forvaltningslovens § 23 forlanges at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen.

Kommunalbestyrelsen kan f.eks. give afslag til organisationer, foreninger eller projekter, hvis ansøgningen falder uden for de(t) formål, som man fra lokalpolitisk hold har besluttet at prioritere. Hvis to eller flere ansøgninger falder ind under de(t) særligt udmeldte formål, kan kommunalbestyrelsen beslutte kun at støtte et enkelt af disse projekter.

Det kan være hensigtsmæssigt, at afslaget indeholder en konstruktiv tilbagemelding på ansøgningen, som kan være en støtte til at forbedre kommende ansøgninger.

*Regnskabstekniske oplysninger m.v.*

**28.** Generelt skal kommunalbestyrelsens administration af servicelovens § 18 følge de almindelige bestemmelser for kommunernes regnskabsførelse. Spørgsmål vedr. kommunernes administration af tilskud hører under Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I det kommunale budget- og regnskabssystem skal støtte efter servicelovens § 18 konteres på konto 5.72.99, gruppering 003: "Støtte til frivilligt socialt arbejde". Støtte til frivilligt socialt arbejde efter servicelovens § 79 skal konteres på konto 5.30.29, gruppe 002: "Generelle tilbud med aktiverende og forebyggende sigte (§ 79)". Af hensyn til muligheden for at danne sig et overblik over kommunalbestyrelsens samlede støtte til det frivillige sociale arbejde, bør det undgås, at der konteres støtte til frivillige sociale aktiviteter på andre konti, f.eks. i forbindelse med aktivitetstilbud og væresteder for socialt udsatte.

## *Børneattester*

**29.** Når en organisation, forening eller anden frivillig aktør modtager støtte efter servicelovens § 18, er der krav om at indhente børneattester fra frivillige og ansatte, når de i forbindelse med den frivillige indsats eller arbejde:

- vil få direkte kontakt med børn under 15 år, eller
- færdes fast blandt børn og unge under 15 år og har mulighed for at være i direkte kontakt med dem.

For uddybelse af regler herom henvises til bekendtgørelse om indhentelse af børneattest ved ansættelse og beskæftigelse af personer i visse tilbud efter lov om social service og i frivillige sociale organisationer og foreninger.

## Kapitel 6

### *Fastlæggelse af rammer for samarbejdet*

#### *Serviceloven*

#### **§ 18.** [...]

#### *Stk. 2.* [...]

*Stk. 3.* Rammerne for samarbejdet fastlægges af den enkelte kommunalbestyrelse.

### *Lokal forankring af samarbejdet*

**30.** De meget frie rammer for, hvordan samarbejdet og støtten efter servicelovens § 18 kan tilrettelægges, skal skabe de bedst mulige forudsætninger for, at kommuner og frivillige aktører finder den samarbejdsform, som er bedst i overensstemmelse med de lokale forhold og ønsker, og som styrker den lokale frivillige sociale indsats. Der er f.eks. stor forskel på de sociale problemer og behov, der kendetegner forskellige kommunetyper. Det er endvidere vigtigt for et godt lokalt samarbejde, at de lokale frivillige sociale aktører har mulighed for at gøre deres indflydelse gældende i en lokal dialog om samarbejdet og støtten.

Det er en naturlig følge af det store rum for lokal indflydelse på tilrettelæggelsen, at der bliver stor variation i, hvordan den enkelte kommunalbestyrelse tilrettelægger samarbejdet og fordelingen af støtten. Der findes mange eksempler på vidt forskellige modeller for tilrettelæggelse af samarbejdet og støtten, som fungerer godt lokalt. Desværre er der også eksempler på, at samarbejdet fungerer mindre godt eller er meget beskedent. Da tilrettelæggelsen af samarbejdet sker lokalt, er det ikke muligt for Børne- og Socialministeriet at gribe ind, når kommunalbestyrelsen holder sig inden for den overordnede ramme for lovens § 18.

### *Fokus på fælles mål*

**31.** Det er vigtigt for en god lokal dynamik, at både kommunalbestyrelsen og de frivillige sociale organisationer og foreninger fokuserer på at skabe et godt lokalt samarbejdsklima med fokus på fælles mål frem for et ensidigt fokus på støttebeløbenes fordeling og størrelse. Begge parter i samarbejdet bør i relation til servicelovens § 18 have det overordnede mål for øje at gavne de borgere, der har brug for hjælp og støtte samt at styrke det socialt forebyggende arbejde.

## *Klageadgang*

**32.** Hvis en lokal frivillig social organisation eller forening er utilfreds med forholdene for støtte efter servicelovens § 18, må den gøre sin indflydelse gældende lokalt. Mange henvendelser til Børne- og Socialministeriet har gennem årene drejet sig om kommunalbestyrelser, der ikke uddeler hele det beløb i støtte til organisationerne og foreningerne, som de får i kompensation fra staten i bloktilskud, jf. punkt 9 om statens tilskud til kommunalbestyrelsen. De frivillige sociale organisationer og foreninger kan f.eks. gøre deres synspunkt om dette gældende lokalt over for kommunalbestyrelsen og i den lokale presse og understøtte betydningen af det frivillige engagement ved at skabe opmærksomhed om deres positive bidrag til den sociale indsats.

Det vil også være kommunalbestyrelsen, der i givet fald behandler en klage vedrørende støtte efter § 18. Kommunalbestyrelsens afgørelser herom kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

## Kapitel 7

### *Forsikring af borgere, der yder en frivillig indsats i kommuner og regioner*

#### *Serviceloven*

**§ 18 a.** Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der i tilknytning til løsning af kommunale eller regionale opgaver yder en frivillig indsats i kommunen henholdsvis regionen. De tegnede forsikringer skal tegnes på samme vilkår som forsikringer, der er tegnet af kommunen henholdsvis regionen for borgere, der udfører frivilligt arbejde.

*Stk. 2. [...]*

#### *Formålet med servicelovens § 18 a om forsikring af borgere, der yder en frivillig indsats*

**33.** Formålet med servicelovens § 18 a er, at kommuner og regioner, der ønsker at gøre brug af muligheden, kan tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der yder en frivillig indsats i forbindelse med den kommunale eller regionale opgavevaretagelse. På den måde sikres det, at borgere, der leverer en frivillig indsats, ligestilles med personer, der udfører frivilligt arbejde for kommuner og regioner, i forhold til forsikring af tilskadekomst og skadevoldende adfærd.

Formålet med dette er at understøtte, at frivillige kan bidrage til lokalsamfundet og være med til at udvikle den lokale opgaveløsning ved at sikre, at forhold vedrørende forsikring ikke er en barriere for kommuners og regioners samarbejde med frivillige lokalt.

Forsikringsmuligheden ændrer ikke ved den forpligtelse, som kommuner hhv. regioner har efter bekendtgørelse af lov om arbejdsskadesikring (herefter arbejdsskadesikringsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 216 af 27. februar 2017 med senere ændringer, til at sikre borgere, der arbejder frivilligt, og hvor der er tale om arbejde efter lovens forstand.

#### *Indholdet af forsikringsmuligheden efter servicelovens § 18 a*

**34.** Med servicelovens § 18 a kan kommunalbestyrelser og regionsråd vælge at tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgere, der yder en frivillig indsats i tilknytning til løsning af kommunale og regionale opgaver, som ikke kan dækkes efter arbejdsskadesikringsloven, da det ikke er arbejde i arbejdsskadesikringslovens forstand, jf. pkt. 35 nedenfor om frivillig indsats eller frivilligt arbejde. Servicelovens § 18 a kan derfor betragtes som et supplement til reglerne i arbejdsskadesikringsloven og



bekendtgørelse af lov om erstatningsansvar (herefter erstatningsansvarsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 266 af 21. marts 2014 med senere ændringer.

Det er alene ansvars- og ulykkesforsikringer og ikke andre typer forsikringer, som kommuner og regioner har mulighed for at tegne. Det betyder, at kommunerne og regionerne har mulighed for at købe de ansvars- og ulykkesforsikringer, som udbydes af private forsikringsselskaber, eller være selvforsikret.

Af ovenstående følger, at forsikringerne for den frivillige indsats kun kan tegnes, hvis kommunalbestyrelsen eller regionsrådet beslutter, at der skal tegnes ansvars- og ulykkesforsikringer herfor. I den forbindelse kan kommunalbestyrelsen og regionsrådet vælge kun at tegne enten ulykkesforsikring eller ansvarsforsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats i tilknytning til løsning af kommunens eller regionens opgaver. Det er således en lokalpolitisk prioritering at fastlægge det lokale serviceniveau for de borgere, der leverer en frivillig indsats, jf. pkt. 41 nedenfor om lokale retningslinjer for forsikringsdækningen.

Forsikringen skal ske på samme vilkår som den forsikring, kommunen hhv. regionen har for borgere, der udfører frivilligt arbejde. Det gælder uanset, om kommunalbestyrelsen hhv. regionsrådet vælger at tegne forsikring ved et forsikringsselskab eller at udbyde forsikring ved selvforsikring.

Det betyder for så vidt angår ulykkesforsikringen, at der tilsigtes en ligestilling mellem personer, der yder en frivillig indsats, og personer, der udfører et frivilligt arbejde. Det indebærer, at forsikringerne skal dække skader på frivillige i form af ulykker og sygdomme, der er en følge af den frivillige indsats, og såfremt der udbydes forsikringer eller kan selvforsikres herfor, jf. afgrænsningen i §§ 5-7 i arbejdsskadesikringsloven. Forsikringsbetingelserne skal følge relevante regler i arbejdsskadesikringsloven. Dette omfatter blandt andet §§ 5-8 om afgrænsning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme, §§ 12-14 om fastsættelse af godtgørelse og erstatning og § 17 om fastsættelse af den årsløn, der anvendes til beregning af erstatning for tab af erhvervsevne m.v. Endvidere omfatter det f.eks. også udbetaling af erstatning og godtgørelse ifølge reglerne i §§ 26-29, og beskyttelse af krav på erstatning efter § 30 i arbejdsskadesikringsloven. Der ydes ikke erstatning for tabt arbejdsfortjeneste eller godtgørelse for svie og smerte m.v.

Det bemærkes dog i forlængelse af ovenstående, at det alene er arbejde, herunder frivilligt arbejde, der ved at betale bidrag til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring kan sikres vedrørende risikoen for erhvervssygdomme, jf. pkt. 35 nedenfor om frivillig indsats og frivilligt arbejde.

Det forudsættes endvidere, at forsikringsvilkårene følger princippet i arbejdsskadesikringslovens § 77 og, at forsikringer tegnet efter servicelovens § 18 a derfor er primær i forhold til andre forsikringer, der måtte være tegnet af en ansvarlig skadevolder og dækker samme skade. Anvendelse af princippet i § 77 i arbejdsskadesikringsloven udelukker ikke, at den frivillige kan rejse et eventuelt differencekrav mod den ansvarlige skadevolder eller dennes ansvarsforsikringsselskab.

At forsikringen af frivillig indsats skal ske på samme vilkår som af frivilligt arbejde betyder for så vidt angår den frivilliges skadevoldende adfærd, at der tilsigtes en ligestilling med ansatte, for hvem en kommune eller region er erstatningsansvarlig for efter Danske Lov 3-19-2.

Sikringen for skadevoldende adfærd skal ske efter samme principper, der gælder efter dansk rets almindelige erstatningsretlige regler, herunder erstatningsansvarsloven. Det er en forudsætning for, at en eventuel erstatningssum udbetales som følge af den tegnede forsikring, at skaden sker under udførelsen af den frivillige indsats. Forsikringserstatning kan således ikke udbetales, hvis borgerens tilskadekomst eller skadevoldende adfærd ikke sker som en konsekvens af den frivillige indsats. Erstatning kan derfor som hovedregel ikke udbetales ved transport til og fra den frivillige indsats, jf. reglerne i bekendtgørelse nr. 1606 af 9. december 2016 om arbejdsskadesikring under befordring til og fra arbejde, eller såfremt den

frivillige går ud over rammerne for den frivillige indsats, f.eks. hvis den frivillige indsats ikke sker i tilknytning til kommunens og regionens opgavevaretagelse.

### *Frivillig indsats og frivilligt arbejde*

**35.** Sondringen mellem frivillig indsats og frivilligt arbejde følger af praksis efter arbejdsskadesikringsloven, der skelner mellem hhv. frivilligt arbejde, der er dækket af den lovpligtige arbejdsskadeforsikring, og frivillig indsats, der ikke er omfattet af den lovpligtige arbejdsskadeforsikring.

Arbejdsskadesikringsloven regulerer blandt andet forholdet mellem arbejdsgivere, herunder kommuner og regioner, og arbejdstagere for så vidt angår spørgsmål om erstatning og godtgørelse i forbindelse med arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Det fremgår af arbejdsskadesikringsloven, at arbejdsgivere, der antager personer til at udføre arbejde her i landet, har pligt til at tegne en arbejdsskadeforsikring vedrørende risikoen for arbejdsulykker i et forsikringsselskab og betale bidrag til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring vedrørende risikoen for erhvervssygdomme. Den pligt gælder også for kommuner og regioner. Kommuner og regioner kan dog vælge at være selvforsikrende i forhold til arbejdsulykker.

Arbejde i arbejdsskadesikringslovens forstand forudsætter efter lovens § 2, stk. 1, at der består et tjeneste-/antagelsesforhold mellem arbejdstageren og arbejdsgiveren. Endvidere skal arbejdet efter praksis tilvejebringe en form for nytteværdi af enten fysisk eller immateriel karakter. Frivilligt arbejde er oftest ulønnet arbejde.

For at afklare, hvorvidt der er tale om frivilligt arbejde eller frivillig indsats, skal der foretages en afvejning af følgende kriterier:

- Er der en instruktionsbeføjelse? Det vil sige, har arbejdsgiveren en ret til at lede og fordele arbejdet?
- Er der tale om et reelt stykke arbejde, hvor der er en nytteværdi?
- Skulle en anden have udført arbejdet, hvis den frivillige ikke havde udført arbejdet?
- Er der et ansættelseslignende forhold?
- Er der en fast vagtplan, og skal der i tilfælde af fravær findes en afløser?

Hvis der kan svares positivt på ovenstående spørgsmål, taler det umiddelbart for, at der er tale om frivilligt arbejde, der er omfattet af reglerne om arbejdsskadesikring. Omvendt taler det for, at der er tale om frivillig indsats, hvilket ikke er omfattet af reglerne om arbejdsskadesikring, hvis der ikke er en klar instruktionsbeføjelse, ikke er nytteværdi m.v.

Det er Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, der efter arbejdsskadesikringsloven har kompetencen til at vurdere, om der er tale om frivilligt arbejde eller frivillig indsats. For en nærmere beskrivelse af praksis på området kan henvises til Arbejdsmarkedets Erhvervssikrings hjemmeside: [www.aes.dk](http://www.aes.dk).

### *Frivillige indsatser, der er dækket af ordningen*

**36.** Kommunalbestyrelser og regionsråd kan vælge at forsikre de frivillige, som:

- er tilknyttet den kommunale eller regionale opgaveløsning, f.eks. i de kommunale eller regionale institutioner/arbejdspladser,
- går ind under definitionen af frivillig indsats, dvs. hvor der ikke er et ansættelseslignende forhold med en instruktionsbeføjelse m.v., jf. pkt. 35 ovenfor om frivillig indsats og frivilligt arbejde, og
- som ikke er dækket af arbejdsskadesikringsloven, jf. pkt. 35 ovenfor om frivillig indsats og frivilligt arbejde.

Dette uddybes i det følgende.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan vælge at tegne ansvars- og ulykkesforsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats i tilknytning til kommunens og regionens opgaveløsning. Det betyder også,

at servicelovens § 18 a har et bredere anvendelsesområde end lovens § 18, der alene gælder det sociale område.

For så vidt angår ulykkesforsikring har kommunalbestyrelser og regionsråd alene hjemmel til at tegne forsikringer for borgeres frivillige indsats i tilknytning til den kommunale og regionale opgavevaretagelse, og dermed kun indsatser som ikke er omfattet af reglerne i arbejdsskadesikringsloven.

For så vidt angår ansvarsforsikring har kommunalbestyrelse og regionsråd alene hjemmel til at tegne forsikring for frivillige indsatser og frivillige aktiviteter i tilknytning til den kommunale og regionale opgavevaretagelse, og som kommunen hhv. regionen ikke allerede er erstatningsansvarlige for efter Danske Lov 3-19-2.

Frivillige indsatser, der ikke er omfattet af arbejdsskadesikringsloven, og som kommuner og regioner kan vælge at forsikre, kan f.eks. være aktiviteter i sociale samværscafeer for udsatte borgere, besøgsvenner, vågekoner og frivillige til aktiviteter som f.eks. hjælp til gadefodbold. Sociale og humanitære indsatser karakteriseres således ved, at den frivillige yder samvær og venskab med en anden person, som har brug for dette. Sociale og humanitære indsatser er i udgangspunktet ikke arbejde i arbejdsskadesikringslovens forstand og karakteriseres derfor som frivillige indsatser. Der skal dog altid foretages en konkret individuel vurdering i hver enkelt sag.

I forbindelse med tvivl om, hvorvidt den konkrete aktivitet er en frivillig indsats eller frivilligt arbejde, vil kommunen hhv. regionen være forpligtet til at foretage anmeldelse til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, der træffer afgørelse om, hvorvidt sagen kan anerkendes som en arbejdsskade på baggrund af den praksis, der er opbygget i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, jf. pkt. 35 ovenfor om frivillig indsats og frivilligt arbejde og pkt. 40 nedenfor om klageadgang.

#### *Frivillige indsatser, der ikke er dækket af ordningen*

**37.** Frivillige i tilknytning til beredskabet er ikke omfattet af servicelovens § 18 a. Dette følger af særlige regler for forsikring af frivillige i beredskabet, hvor de frivillige er forsikret gennem reglerne i lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m.fl., jf. lovbekendtgørelse nr. 284 af 14. marts 2013 med senere ændringer.

#### *Forsikring af borgere med bopæl i andre kommuner eller regioner*

**38.** Kommunalbestyrelsen og regionsrådet har alene hjemmel til at tegne ansvars- og ulykkesforsikringer for borgeres frivillige indsats i tilknytning til den pågældende kommunes og regions opgavevaretagelse. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan således ikke tegne forsikringer for andre kommuners eller regioners opgavevaretagelse.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan dog godt tegne forsikringer for frivillige, der ikke har bopæl i kommunen eller regionen, når blot de pågældende frivilliges indsats har tilknytning til den pågældende kommunes eller regions opgavevaretagelse.

#### *Behandling af en forsikringssag efter servicelovens § 18 a*

**39.** Kommuner og regioner kan vælge at være selvforsikrede i forhold til ulykker. Vælger kommunen eller regionen at være selvforsikret, udmåles erstatning og godtgørelse til tilskadekomne, der er kommet til skade under udførelsen af en frivillig indsats, på samme måde som til personer, der er kommet til skade for en selvforsikret kommune eller region under udførelse af frivilligt arbejde.

Sager om personskade i forbindelse med frivillig indsats anmeldes til det forsikringsselskab, hvor der er tegnet ulykkesforsikring eller – hvis kommunen hhv. regionen er selvforsikret – til pågældende kommune

eller region. Forsikringsselskabet eller den selvforsikrede kommune hhv. region behandler herefter sagen og træffer afgørelse.

Personskader, der indtræder under udførelsen af en frivillig indsats, skal således ikke anmeldes til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring efter reglerne i arbejdsskadesikringsloven, som det er tilfældet ved frivilligt arbejde.

Til brug for afgørelser af sager om frivillig indsats kan forsikringsselskaberne og selvforsikrede kommuner eller regioner indhente en vejledende udtalelse om skadernes følger i form af en vurdering af det varige mén og/eller tabet af erhvervsevne i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring med henblik på forsikringsselskabets eller den selvforsikrede kommunes hhv. regions vurdering af og afgørelse i sagen.

### *Klageadgang*

**40.** Det er kommunalbestyrelsen og regionsrådet, der tager stilling til, hvorvidt den enkelte kommune henholdsvis region skal have mulighed for at tegne forsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats. Dermed betragtes muligheden for at kunne tegne ansvars- og ulykkesforsikring også som en del af det generelle serviceniveau. Det følger af retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, at beslutninger om det generelle serviceniveau ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådets beslutninger i henhold til servicelovens § 18 a er omfattet af det almindelige kommunale tilsyns kompetence.

Afgørelser vedrørende spørgsmål i forhold til arbejdsskadesikringsloven, herunder om aktiviteten er et arbejde, der er omfattet af loven, træffes af Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og Ankestyrelsen som 2. instans, jf. arbejdsskadesikringslovens § 44. Er kommunen hhv. regionen i forbindelse med en skade i tvivl om, hvorvidt den konkrete aktivitet er frivillig indsats eller frivilligt arbejde, vil kommunen hhv. regionen være forpligtet til at foretage anmeldelse til Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, der træffer afgørelse om, hvorvidt sagen kan anerkendes som en arbejdsskade på baggrund af den praksis, der er opbygget i Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet bør således være opmærksomme på, hvorvidt det er arbejdsskadesikringslovens regler, der finder anvendelse i det konkrete tilfælde. Herefter skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet vejlede borgere, der udfører frivilligt arbejde, om vedkommendes rettigheder efter arbejdsskadesikringsloven.

Twister mellem forsikringsselskabet (kommunen hhv. regionen) og tilskadekomne om, hvorvidt der er tale om en skade som følge af en frivillig indsats, og/eller om skadens følger ved frivillige indsatser, afgøres ved domstolene. Det forudsættes, at kommunen hhv. regionen vejleder skadelidte om muligheden for domstolsprøvelse.

## Kapitel 8

### *Retningslinjer for forsikringsmuligheden*

#### *Serviceloven*

#### **§ 18 a. [...]**

*Stk. 2.* En kommunalbestyrelse eller et regionsråd, som vælger at tegne forsikring efter stk. 1, skal fastsætte retningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og ulykkesforsikringer.

#### *Lokale retningslinjer for forsikringsdækningen*

**41.** Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan under hensyntagen til de lokale forhold træffe generel beslutning om at gøre brug af muligheden for at forsikre frivillige i tilknytning til den kommunale og regionale opgaveløsning. Det betyder, at hensigten med servicelovens § 18, stk. 2, er, at rammerne for samarbejdet mellem kommune hhv. region og frivillige fastlægges lokalt og i det konkrete tilfælde i forhold til at gøre brug af forsikringsmuligheden efter § 18 a, stk. 1.

Såfremt der vælges at gøre brug af ordningen, skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet fastsætte lokale retningslinjer for, hvilke frivillige indsatser der skal omfattes af ansvars- og ulykkesforsikringer, herunder om det er alle eller kun udvalgte frivillige indsatser og aktiviteter, der skal være omfattet. Hensigten med retningslinjerne er at skabe klarhed over, hvilken forsikringsdækning der kan tilbydes frivillige lokalt med og uden forudgående foreningstilknytning.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan overveje følgende relevante aspekter i fastsættelsen af de lokale retningslinjer:

- Hvilke typer af frivillige indsatser skal omfattes af forsikringen?
- Hvilke sektorområder skal omfattes af forsikringen?
- Skal der tegnes enten ansvars- eller ulykkesforsikring, eller både/og?
- Skal forsikringen kunne dække borgere med bopæl uden for kommunen hhv. regionen?

Det er ikke hensigten med ordningen at åbne for dobbeltdækning af borgere, der leverer en frivillig indsats. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet bør derfor lade det indgå i overvejelserne om, hvilke frivillige indsatser der skal dækkes af ordningen, at private NGO'er, frivillige organisationer og foreninger allerede har mulighed for at tegne forsikring for borgere, der leverer en frivillig indsats.

*Børne- og Socialministeriet, den 19. december 2017*

MAI MERCADO

/ Signe Caspersen