



INDENRIGS- OG SUNDHEDSMINISTERIET  
KOMMUNALAFDELINGEN

Helsinge Byråd  
Rådhusvej 3  
3200 Helsinge

Genpart til orientering for 2. kommunekontor

ad <sup>skr. af</sup>  
i. nr. 2001/1078/200-1

Dato: 17 JAN. 2002  
Kontor: 1. kommunekontor  
J. nr.: 2000/1078/215-1  
Sagsbeh.: HBR

I brev af 7. november 2000 (j. nr. TF 12.651/17-1) til Indenrigsministeriet, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, har Helsinge Byråd klaget over Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts udtalelse af 12. oktober 2000, hvoraf det fremgår, at Helsinge Byråd ikke med hjemmel i § 6, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 (udbudsbekendtgørelsen) kan sælge kommunens ejendom "Lundehuset" til en lægeklinik, som ved et offentligt udbud ikke afgav det højeste købstilbud på ejendommen.

Helsinge Byråd har endvidere anket tilsynsrådets afgørelse vedrørende afslag på dispensation fra reglerne om offentligt udbud i forbindelse med salg af den pågældende ejendom.

Helsinge Byråd har endelig klaget over, at tilsynsrådets beslutning af 12. oktober 2000 er truffet som en formandsafgørelse, jf. § 51, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Sammenfattende er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at et salg af ejendommen "Lundehuset" til den omhandlede lægeklinik med den begrundelse, at salget vil øge sandsynligheden for, at der fortsat vil være en almen praksis i det pågældende beboelsesområde, ikke vil være udtryk for varetagelse af en saglig kommunal interesse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er således enig med Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt i, at Helsinge Byråd ikke med hjemmel i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, kan sælge "Lundehuset" til den omhandlede lægeklinik.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse foreligger der endvidere ikke sådanne særlige forhold, at offentligt udbud kan undlades i medfør af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, ved et salg af ejendommen "Lundehuset" til lægeklinikken.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at de hensyn, der ligger til grund for Helsinge Byråds ønske om at sælge ejendommen til den omhandlede lægeklinik, ikke lovligt kan varetages af kommunen, jf. det ovenfor anførte.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere ikke fundet grundlag for at antage, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt har tilsidesat lovgivningen ved behandlingen af sagen.

Her følger en redegørelse for sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

### **Sagens baggrund:**

Det fremgår af sagen, at Helsingør Byråd i foråret 2000 besluttede at udbyde kommunens ejendom "Lundehuset", beliggende Tisvildevej 28, 3210 Vejby.

Ejendommen, der har et grundareal på 5.254 m<sup>2</sup> og et bebygget erhvervsareal på 910 m<sup>2</sup>, anvendes som udlejningsejendom og er opdelt i tre lejemål, som er udlejet til et ventilationsfirma, en lægeklinik og et Post Danmark distributionscenter. En lokal ejendomsmægler har vurderet markedsprisen for ejendommen til 2,7 mio. kr.

Ejendommen blev udbudt til salg den 22. august 2000 i UgePosten og den 23. august 2000 i Frederiksborg Amtsavis med frist for afgivelse af tilbud den 3. september 2000. Ejendommen blev udbudt til en mindstepris på 3 mio. kr.

Ved fristens udløb den 3. september 2000 var der indkommet tre tilbud på ejendommen – ét bud på 3.169.000 kr., ét bud på 3,1 mio. kr. og ét bud på 3 mio. kr., som var afgivet af den lægeklinik, der er lejer i ejendommen.

I brev af 11. september 2000 anmodede Helsingør Kommune til brug for økonomiudvalgets behandling af sagen på et møde den 27 september 2000 Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om en udtalelse om, hvorvidt kommunen med hjemmel i udbudsbekendtgørelsen § 6, stk. 2, lovligt ville kunne sælge "Lundehuset" til lægeklinikken med henblik på at sikre den lægelige dækning i den nordlige del af kommunen.

Helsingør Kommune anmodede endvidere – såfremt kommunen ikke lovligt kunne sælge ejendommen til lægeklinikken med hjemmel i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2 – tilsynsrådet om dispensation fra reglerne om offentligt udbud efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, ved salg af ejendommen til lægeklinikken.

I brev af 25. september 2000 til Helsingør Kommune udtalte Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt bl.a. følgende:

"Tilsynsrådets sekretariat har rettet henvendelse til Sundhedsministeriet, som har oplyst, det er en amtskommunal opgave at sørge for, at der er et vist antal praktiserende læger fordelt geografisk over hele landet og ikke en kommunal opgave. [...]

Tilsynsrådet finder, at det ikke er et kommunalt anliggende at sørge for, at der er et passende antal lægehuse fordelt i kommunen.

Tilsynsrådet finder derfor, at hverken reglen i bekendtgørelsens § 6, stk. 2 eller § 2, stk. 3 om henholdsvis salg til ikke højstbydende eller undladelse af offentligt udbud kan finde anvendelse."

Det fremgår af sagen, at udtalelsen blev afgivet af tilsynsrådets formand, jf. den kommunale styrelseslovs § 51, stk. 1, 2. pkt.

Helsing Kommunes økonomiudvalg behandlede sagen den 27. september 2000. Et flertal i økonomiudvalget vedtog at annullere udbuddet af ejendommen. Byrådsmedlem Henrik Brevadt forlangte herefter sagen indbragt for byrådet.

Helsing Byråd behandlede sagen på et møde den 10. oktober 2000. Et forslag fra byrådsmedlem Henrik Brevadt om at sælge ejendommen til den højstbydende blev nedstemt af et flertal i byrådet. Et flertal i byrådet vedtog i stedet at annullere udbuddet.

Den 12. oktober 2000 anmodede Helsing Kommune telefonisk Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om at træffe beslutning i sagen med henblik på Helsing Kommunes anke af beslutningen til Indenrigsministeriet.

I brev af 12. oktober 2000 traf Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt beslutning i sagen. Af beslutningen fremgår bl.a. følgende:

"Tilsynsrådet finder, at betingelserne for undladelse af offentligt udbud ikke er opfyldt, og Tilsynsrådet finder tillige, at salg ikke kan ske til lægehuset, som ikke har afgivet det højeste købstilbud.

Afgørelsen er truffet i medfør af § 2, stk. 3 og § 6, stk. 2 i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.

Tilsynsrådet finder, at der ikke foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud, og Tilsynsrådet finder endvidere, at der ikke varetages en saglig kommunal interesse ved salg af lægehuset til en pris, der er lavere end højstbydende, da det ikke er et kommunalt anliggende at sørge for lægehuse."

Det fremgår af sagen, at tilsynsrådets beslutning af 12. oktober 2000 er truffet af tilsynsrådets formand, jf. den kommunale styrelseslovs § 51, stk. 1, 2. pkt. Det fremgår endvidere af sagen, at beslutningen efterfølgende blev forelagt tilsynsrådet til efterretning, jf. den kommunale styrelseslovs § 51, stk. 2.

I brev af 7. november 2000 klagede Helsing Byråd til Indenrigsministeriet over Frederiksborg Amts beslutning af 12. oktober 2000.

Helsing Byråd anførte i den forbindelse bl.a., at lægeklinikken i "Lundehuset" som den eneste af tre klinikker i Helsing Kommune er placeret i den nordlige del af kommunen, og at klinikkens placering i den nordlige del af kommunen er af vital betydning for befolkningen i området, herunder for de mange sommerhusbeboere. Helsing Byråd oplyste i den forbindelse, at der fra det område, hvor klinikken er beliggende, er 25 km til nærmeste sygehus, og at klinikken derfor udfører en betydelig del småskadekirurgi. Byrådet anførte endvidere, at ejendommen "Lundehuset" rummer <sup>5</sup> et Post Danmark distributionscenter, og at kommunen – i overensstemmelse med de principper, der har ligget til grund

for kommuneplanlægningen gennem mange år – har en saglig interesse i at sikre den lægelige dækning af området og lokaliteter til den daglige postdistribution af hensyn til servicering af borgerne.

Helsinge Byråd klagede endvidere i brevet over, at tilsynsrådets beslutning af 12. oktober 2000 er truffet af tilsynsrådets formand, jf. den kommunale styrelseslovs § 51, stk. 1, 2. pkt.

I brev af 21. november 2000 anmodede Indenrigsministeriet Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt om en udtalelse i anledning af Helsinge Byråds klage samt om en kopi af sagens akter.

I brev af 11. januar 2001 til Indenrigsministeriet fastholdt Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt beslutningen af 12. oktober 2000. Tilsynsrådet udtalte endvidere bl.a. følgende:

”Helsinge Kommune anmodede telefonisk den 12. oktober 2000 Tilsynsrådet om at træffe en egentlig afgørelse i sagen til brug ved en eventuel klage og forespurgte om muligheden for, at sagen blev behandlet på et tilsynsrådsmøde.

Tilsynsrådet oplyste i den anledning telefonisk over for kommunen, at når Tilsynsrådet ved formanden er fremkommet med en udtalelse i en sag, vil sagen ikke også kunne blive behandlet i Tilsynsrådet, medmindre der er fremkommet nye relevante oplysninger.

[...]

Tilsynsrådet har på baggrund af klagen indhentet yderligere oplysninger fra Sundhedsministeriet om regler vedrørende placering af lægepraksis. Det fremgår heraf, at spørgsmålet er reguleret af landsoverenskomst om almen lægegering, som er indgået mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Praktiserende Lægers Organisation i henhold til § 27 i lov om sygesikring. Ifølge § 5 i landsoverenskomsten nedsættes i hvert amt et samarbejdsudvalg på 6 eller 8 medlemmer, hvoraf amtskommunen udpeger den ene halvdel, og praksisudvalget (som består af repræsentanter for de alment praktiserende læger i amtet) udpeger den anden halvdel. Ifølge landsoverenskomstens kapitel III er det samarbejdsudvalget, der foretager en inddeling i amtet af praksisområder, indenfor hvilke der er en væsentlig sammenhæng mellem de enkelte lægers arbejdsmængde, jf. § 13, stk. 1. Inddelingen og ændringer heri skal godkendes af Landssamarbejdsudvalget, jf. § 14. Amtskommunen foretager en fordeling af praksisområder i åbne og lukkede områder på grundlag af nærmere fastlagte kriterier vedrørende antal borger, læger, sikringsgruppe mv., jf. § 15. Der kan ske nedsættelse i almen praksis i åbne praksisområder ved overtagelse af en praksis, medmindre der er foretaget indskrænkninger i adgang hertil, jf. § 16.

Det følger således af ovenstående, at opgaverne vedrørende inddeling i amtet i praksisområder og mulighed for at etablere en almen praksis i disse områder henhører under ovennævnte samarbejdsudvalg og amtskommunen.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at en kommune som udgangspunkt ikke kan varetage eller yde økonomisk støtte til varetagelse af opgaver, som det efter lovgivningen påhviler andre myndigheder at varetage.

Der kan dog foreligge tilfælde, hvor en kommune i forbindelse med varetagelse af en anden myndigheds opgave får mulighed for at varetage kommunale hensyn, som ikke kan varetages i medfør af særlovgivningen, og hvor kommunen har en særlig interesse i opgavevaretagelsen.

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler – kan kommuner i et vist omfang varetage opgaver, der har til formål at fremme folkesundheden.

Tilsynsrådet er mest tilbøjelig til at antage, at der – bl.a. på grund af de detaljerede regler, om hvor og hvornår der kan etableres en almen praksis i et amt – må sluttes modsætningsvist fra ovennævnte regler i landsoverenskomsten, således at reglerne er til hinder for, at en kommune kan varetage opgaver vedrørende placering af lægepraksis. Uanset om der kan sluttes modsætningsvist fra reglerne, er det imidlertid Tilsynsrådets opfattelse, at salg af den omhandlede faste ejendom til lægeklinikken ikke er egnet til at fremme ovennævnte sundhedsfremmende formål eller andre kommunale hensyn, som kan antages at udgøre en sådan særlig interesse, at ovenfor nævnte udgangspunkt om opgavefordeling kan fraviges. Det bemærkes videre, at salg af ejendommen til under markedsprisen til lægeklinikken ville indebære et tilskud til en privat virksomhed, som lovgivningen ikke indeholder hjemmel til, og som er i strid med kommunalfuldmagtsreglernes forbud mod tilskud til privat virksomhed.

For så vidt angår spørgsmålet om Post Danmarks postsorteringsanlæg bemærkes, at dette ikke har været forelagt for Tilsynsrådet tidligere. Det er dog Tilsynsrådets opfattelse, at det ikke er en kommunal opgave at tilvejebringe, herunder yde tilskud til, faciliteter til brug for Post Danmarks opgavevaretagelse, jf. herved tillige det ovenfor anførte udgangspunkt om kommuners mulighed for at varetage andre myndigheders opgaver, og at der ikke er angivet nogen særlig kommunal interesse, der kan begrunde en fravigelse af dette udgangspunkt.

Vedrørende klagen over, at Tilsynsrådets afgørelse er truffet af formanden, uden at ansøgningen har været til drøftelse på et tilsynsrådsmøde skal Tilsynsrådet anføre følgende:

I henhold til § 51, stk. 1, i den kommunale styrelseslov kan formanden på rådets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

I kommunens første henvendelse den 11. september 2000 anmodede kommunen om hastebehandling, da udtalelsen skulle anvendes på økonomiudvalgsrådet den 27. september 2000.

Da det således måtte lægges til grund, at der var tale om en sag, der ikke tålte opsættelse, afgav Tilsynsrådets formand på den baggrund den 25. september 2000 en vejledende udtalelse i sagen på vegne af Tilsynsrådet, jf. § 51 i den kommunale styrelseslov.

Formandens afgørelse af 12. oktober 2000 blev udelukkende truffet, fordi kommunen efterfølgende ønskede en egentlig afgørelse i sagen til brug for en eventuel klage. Uanset at det på baggrund af en telefonisk henvendelse i sagen fra kommunen på dette tidspunkt måtte lægges til grund, at sagen ikke længere var uopsættelig, forelå der imidlertid ikke nye oplysninger i sagen. Tilsynsrådets formand udfærdigede derfor en egentlig afgørelse i overensstemmelse med den vejledende udtalelse af 25. september 2000. Det bemærkes, at sagen efterfølgende blev forelagt det samlede tilsynsråd i et møde til efterretning i henhold til styrelseslovens § 51, stk. 2.

Det er på den baggrund Tilsynsrådets opfattelse, at formanden har afgivet en vejledende udtalelse og i forlængelse heraf truffet en afgørelse på vegne af Rådet i overensstemmelse med § 51 i den kommunale styrelseslov.”

### Indenrigsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder – Indenrigs- og Sundhedsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd – udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmålet om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 47 og § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er dog ankeinstans i forhold til de afgørelser, herunder afgørelser vedrørende godkendelse af kommunale dispositioner, som træffes af tilsynsrådene, jf. § 47, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet kan i disse sager foretage fuld efterprøvelse af afgørelsen, herunder af rimeligheden og hensigtsmæssigheden af et af tilsynsrådet udøvet skøn.

Der kan henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 189, og betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 136-139.

Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts beslutning af 12. oktober 2000 vedrørende afslag på dispensation fra reglerne om offentligt udbud i henhold til udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse en afgørelse, der kan ankes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts beslutning af 12. oktober 2000 vedrørende udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, er derimod ikke en afgørelse, men en vejledende udtalelse om fortolkningen af bestemmelsen. For så vidt angår denne del af beslutningen af 12. oktober 2000 kan Indenrigs- og Sundhedsministeriet således alene tage stilling til, om udtalelsen efter ministeriets opfattelse er udtryk for et en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

### Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts udtalelse vedrørende udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2

1. § 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

”Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.”

I henhold til § 68, stk. 1, har Indenrigsministeriet ved bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 (udbudsbekendtgørelsen) fastsat nærmere regler om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.

Udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, har følgende ordlyd:

"Salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt der herved varetages en saglig kommunal interesse."

Spørgsmålet er således, om der ved et salg af "Lundehuset" til den omhandlede lægeklinik, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, varetages en saglig kommunal interesse.

2. Lov om offentlig sygesikring (lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. juli 1998 med senere ændringer) indeholder i lovens kapitel 6 bl.a. følgende bestemmelser om opgavefordeling, planlægning og samarbejde mellem kommuner og amtskommuner:

"§ 26. Der nedsættes et centralt forhandlingsudvalg på 7 medlemmer for en 4-årig periode. 6 af medlemmerne vælges af Amtsrådsforeningen i Danmark, og 1 medlem udpeges af Københavns og Frederiksberg Kommunalbestyrelser i forening. Finansministeriet og Sundhedsministeriet udpeger hver 1 repræsentant og Kommunernes Landsforening 2 repræsentanter, der deltager i forhandlingsudvalgets møder. Sundhedsministeren kan fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved valg af medlemmer.

Stk. 2. Forhandlingsudvalget afslutter på den offentlige sygesikrings vegne overenskomster med organisationer af læger m.fl. om vilkårene for de i lovens § 6 [om lægehjælp ved alment praktiserende læge] [...] omhandlede ydelser. De nævnte overenskomster har kun gyldighed efter denne lov, for så vidt de er godkendt af sundhedsministeren. [...]

[...]

§ 27 a. Bestemmelserne i dette kapitel omfatter kommunernes indsats vedr.

- sundhedspleje,
- skolelægeordning,
- tandpleje m.v.
- hjemmesygepleje,
- forebyggelse og sundhedsfremme og
- sundhedsberedskab.

For amtskommunernes vedkommende omfatter kapitlet indsats vedr.

- offentlig sygesikring [...]

[...]

§ 27 d. Kommunalbestyrelsen udarbejder en gang i hver kommunal valgperiode en redegørelse, der omfatter

- 1) kommunens betjening af kommunens borgere i henhold til den lovgivning, der er nævnt i § 27 a,
- 2) kommunens forebyggende og sundhedsfremmende foranstaltninger i øvrigt [...]

§ 27 e. For hver amtskommune skal foreligge en plan for tilrettelæggelsen af amtskommunens virksomhed på sundhedsområdet, der omfatter [...]

- 4) amtskommunens samarbejde med alment praktiserende læger [...]

§ 27 f. Forud for amtsrådets behandling af forslag til sundhedsplan skal amtsrådet indhente udtalelser over forslaget fra [...]

2) de berørte alment praktiserende læger, speciallæger og øvrige ydere i privat praksis, jf. kapitel 2.”

I de almindelige bemærkninger til det lovforslag, der ligger til grund for sygesikringsloven, anføres endvidere følgende om opgavefordelingen mellem kommuner og amtskommuner (Folketingstidende 1970-71, Tillæg A, sp. 2453 ff.):

”Administrationen af den offentlige sygesikring foreslås i hovedsagen henlagt til kommuner og amtskommuner.

Ved fordelingen af opgaverne er der lagt vægt på, at opgaver, der forudsætter en let adgang for borgerne til personlig kontakt med myndighederne, henlægges til kommunerne. De opgaver, der vedrører ordningens økonomi, samordningen med sygehusvæsenet eller samarbejde med vedkommende lægekredsforening, foreslås henlagt til det amtskommunale plan. [...]

Foruden disse praktisk – administrative opgaver, som amtsrådets social- og sundhedsudvalg vil få ansvaret for, vil et særligt udvalg med repræsentanter både for amtskommunens social- og sundhedsudvalg og sygehusudvalg få til opgave at virke for samordning mellem ambulanselægevirksomhed, amtskommunernes sygehusvæsen og anden social og sundhedsmæssig virksomhed. Endvidere er det foreslået, at medlemmer af dette særlige udvalg sammen med repræsentanter for vedkommende lægekredsforening indtræder i fællesudvalg, der skal varetage sådanne opgaver, som pålægges fællesudvalgene ifølge overenskomst mellem lægeforeningen og den offentlige sygesikring, herunder at udøve kontrol med lægernes ordination af medicin m.v. for sygesikringens regning.

Når det foreslås at henlægge opgaver, der har forbindelse med sygesikringens økonomi, til amtskommunerne, står det i forbindelse med sammenhængen mellem sygesikringens ydelser på den ene side og det offentlige sygehusvæsen på den anden. En udbygning af patientbehandlingen ved praktiserende læge og af de øvrige ydelser inden for den offentlige sygesikring vil medvirke til at aflaste det offentlige sygehusvæsen, og en sådan udvikling forekommer samfundsmæssigt at være meget ønskelig. Muligheden for at fremme en udbygning af den offentlige sygesikring synes bedst at blive tilgodeset, hvis den samme myndighed, der har indflydelse på udbygningen af sygehusvæsenet, også har mulighed for at øve indflydelse på omfanget af sygesikringens ydelser. Amtskommunerne, der i forvejen har ansvaret for sygehusvæsenet, vil ved gennemførelsen af forslaget tillige få indflydelse på sygesikringens ydelser og omfang, dels gennem det centrale forhandlingsudvalg, hvis medlemmer udpeges af amtsrådene, dels gennem de enkelte social- og sundhedsudvalgs virksomhed.”

I medfør af den ovennævnte bestemmelse i sygesikringslovens § 26 har Sygesikringens Forhandlingsudvalg den 3. juni 1991 indgået en ”landsoverenskomst om almen lægegerning” med Praktiserende Lægers Organisation. Overenskomsten er godkendt af sundhedsministeren efter sygesikringslovens § 26, stk. 2, 2. pkt.

Efter landsoverenskomstens § 5 nedsættes i hvert amt et samarbejdsudvalg. Halvdelen af udvalget medlemmer udpeges af amtsrådet, og den anden halvdel udpeges af et såkaldt ”praksisudvalg”, som består af repræsentanter for de alment praktiserende læger i amtet.



Efter overenskomstens § 13 foretager samarbejdsudvalget en inddeling af amtet i praksisområder, inden for hvilke der er en væsentlig sammenhæng mellem de enkelte lægers arbejdsmængde. Denne inddeling skal godkendes af Landssamarbejdsudvalget, jf. overenskomstens § 14. Amtskommunen foretager herefter en klassifikation af praksisområderne som åbne eller lukkede på grundlag af nærmere fastlagte kriterier vedrørende antal borgere, læger, sikringsgruppe mv., jf. overenskomstens § 15.

Virksomheden af, at et område er klassificeret som åbent praksisområde, er, at der kan ske nedsættelse i almen praksis. For så vidt angår lukkede praksisområder er udgangspunktet, at der ikke kan ske nedsættelse i almen praksis. Dette vil dog være muligt, bl.a. hvis vedkommende amtskommune ønsker dette, og der er enighed herom i samarbejdsudvalget.

En flytning af en allerede etableret praksis i åbne eller lukkede praksisområder kan kun ske med samarbejdsudvalgets godkendelse. Godkendelse skal meddeles, medmindre flytningen ændrer forudsætningen for praksisområdeinddelingen eller er i strid med praksisplanen. Hvis flytningen er hensigtsmæssig i forhold til områdeinddelingen, kan samarbejdsudvalget bestemme, at der "for en tid" ikke kan finde nedsættelse sted i umiddelbar nærhed af det fraflyttede sted. Samarbejdsudvalget kan herudover under visse betingelser bestemme, at der i områder med tilbagegang i arbejdsopgaverne for alment praktiserende læger skal ske en reduktion af antallet af læger ved naturlig afgang blandt de tilmeldte læger. Der henvises i det hele til overenskomstens § 16.

På grundlag af de samme forhold, som er bestemmende for inddelingen i praksisområder, udarbejder samarbejdsudvalget en plan for almen praksis. Praksisplanen udarbejdes med henblik på at sikre en rimelig lægedækning, herunder at praksissektoren udvikles under hensyntagen til blandt andet sygehusvæsenet. Der henvises til overenskomstens § 21. Det fremgår videre af overenskomstens § 22, at praksisplanen udarbejdes på grundlag af nærmere fastlagte kriterier vedrørende blandt andet antal borgere og disses alders- og erhvervsfordeling, den geografiske udstrækning af praksisområdet samt placering af sociale- og sundhedsmæssige foranstaltninger.

Læger, der er autoriseret som speciallæger i almen medicin, og medlemmer af Praktiserende Lægers Organisation kan meddele til amtskommunen, at de ønsker at nedsætte sig i almen praksis, jf. overenskomstens §§ 25-26. Amtskommunen skal afvise nedsættelser, der er i strid med praksisreguleringen. Nedsættelser, der er i strid med praksisplanen, kan ikke godkendes, medmindre der er tale om overtagelse af en eksisterende praksis på det hidtidige konsultationssted eller en nedsættelse, der er godkendt af samarbejdsudvalget, jf. overenskomstens § 26, stk. 8.

Det følger af ovenstående, at det er vedkommende amtskommune og det ovenfor nævnte samarbejdsudvalg, der varetager opgaverne vedrørende inddeling i amtet af praksisområder, ligesom de nævnte organer forestår reguleringen af adgangen til at etablere en almen praksis i de forskellige praksisområder inden for det pågældende amt.

3. Efter ministeriets opfattelse kan landsoverenskomsten ikke i sig selv antages at være til hinder for, at en kommune i sin opgavevaretagelse inddrager hensynet til fordelingen af lægepraksis i kommunen.

Det er imidlertid efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse en forudsætning for, at en kommunalbestyrelse sagligt kan varetage et ønske om, at der i bestemte dele af kommunen befinder sig en almen lægepraksis, at almindelige lovforklørningsprincipper og uskrevne principper om kommuners

opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) ikke er til hinder herfor. Det må derfor vurderes, hvilken betydning det har, at det er en opgave for amtskommunen og det nævnte samarbejdsudvalg at forestå samarbejdet med alment praktiserende læger og i den forbindelse regulere mængden og den geografiske placering af almen lægepraksis inden for det pågældende amt.

Der er i den juridiske litteratur en vis uenighed om, i hvilken udstrækning der kan slutes modsætningsvis fra det forhold, at en opgave ved lov er henlagt til et bestemt administrativt niveau (staten, amtskommunerne eller kommunerne) til, at andre administrative niveauer ikke kan påtage sig at yde tilskud til den omhandlede opgave. Der henvises herom til Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning III, Kommunalt selvstyre & Statsligt tilsyn, 1994, side 46, og samme forfatter i Dansk kommunal forvaltning II, Opgaver, 1987, s. 37 ff., Karsten Loiborg i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 436 f., Claus Haagen Jensen, Kommunalret, 1973, s. 41 ff. og s. 60, Martin Basse og Oluf Jørgensen, Kommunalt Selvstyre, 1997, s. 91 f., samt Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 231 ff.

Det er dog en udbredt opfattelse, at der bør udvises tilbageholdenhed med at afgrænse kommunernes og amtskommunernes ulovbestemte opgaver udelukkende ved sådanne modsætningslutninger. Afgrænsningen bør i stedet ske ved en afvejning af på den ene side de hensyn, som må antages at have ligget til grund for fordelingen af opgaver mellem de tre administrative niveauer, og på den anden side den kommunale eller amtskommunale interesse, som konkret begrundet kommunens eller amtskommunens ønsker om at påtage sig opgaven, jf. herved Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 35, og Mogens Heide-Jørgensen, a.st., side 237.

Den i lovgivningen fastsatte eller forudsatte fordeling af opgaver mellem stat, amtskommuner og kommuner er udtryk for en afvejning af, hvilke niveauer der er bedst egnede til at løse opgaverne. Ved valg af niveau vil der fra lovgivningsmagtens side endvidere normalt være foretaget en mere eller mindre eksplicit tilkendegivelse af, hvilke hensyn der skal varetages i forbindelse med løsningen af en opgave – lokale interesser, regionale interesser eller overordnede landspolitiske interesser. De hensyn som ligger bag fordelingen af opgaver, kan ikke tilsidesættes ved aftaler mellem offentlige myndigheder, jf. bl.a. Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver og Tilsyn, 1979, s. 54.

Det kan endvidere anføres, at en kommunal varetagelse af en amtskommunal opgave kan indebære, at kommunens borgere kommer til at betale for den samme ydelse over både kommuneskatten og amtskatten. Hertil kommer, at en generel adgang for en kommune til at varetage en amtskommunal opgave ville kunne indebære en risiko for, at den amtskommunale opgavevaretagelse – f.eks. ved prioriteringen af forskellige udgiftsområder – blev påvirket af, at kommunen muligvis ville overtage finansieringen af opgaven. En sådan påvirkning vil set ud fra en overordnet synsvinkel typisk ikke være ønskelig.

Det er på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommune som udgangspunkt ikke kan varetage eller yde økonomisk støtte til varetagelsen af opgaver, som det efter lovgivningen påhviler amtskommunale myndigheder at varetage. Det er imidlertid endvidere ministeriets opfattelse, at der kan foreligge tilfælde, hvor en kommune i forbindelse med varetagelse af en amtskommunal opgave får mulighed for at varetage kommunale hensyn, som ikke på anden vis kan varetages i medfør af lovgivningen, og hvor kommunen har en særlig kommunal interesse i opgavevaretagelsen. Det kommunale engagement i en amtskommunal opgave kan imidlertid ikke efter ministeriets opfattelse

række videre, end hvad den særlige kommunale interesse i opgavevaretagelsen tilsiger. Det bemærkes herved, at det er antaget i tilsynsmyndighedernes praksis, at en kommunes ønske om at opretholde en amtskommunal service for kommunens borgere ikke i sig selv kan antages at være tilstrækkeligt til at fravige udgangspunktet om, at en kommune ikke kan varetage eller yde økonomisk støtte til varetagelsen af opgaver, som det efter lovgivningen påhviler amtskommunale myndigheder at varetage.

Det tilføjes, at hvor en amtskommune ikke selv deltager i finansieringen af udgifterne i forbindelse med den pågældende opgavevaretagelse, er det endvidere en forudsætning for et kommunalt engagement i opgavevaretagelsen, at amtskommunen uafhængigt af den kommunale interesse i opgavens varetagelse har vurderet, at der ikke er behov for at varetage opgaven eller i hvert fald ikke behov for at varetage opgaven på indeværende tidspunkt.

4. Planlægningsmæssige interesser må i kraft af kommunernes rolle som planmyndighed efter planloven anses for saglige kommunale interesser. En kommune kan derfor – inden for de rammer, som det konkrete plangrundlag sætter – træffe beslutning om, at en ejendom, som kommunen sælger, skal anvendes til en bestemt type formål.

Det kan imidlertid næppe efter den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om saglighed i forvaltningen anses for sagligt, at en kommune i forbindelse med et ejendomssalg fastsætter vilkår om, at et bestemt liberalt erhverv skal have fortrinsret til ejendommen. Det bemærkes herved, at planloven ikke giver hjemmel til, at der i en kommune- eller lokalplan kan fastsætte begrænsninger i en ejendoms ejer- eller brugerreds, jf. Anne Birte Boeck, Planlægningsloven med kommentarer, side 127 og 146. Det kan heller ikke i en lokalplan sondres mellem forskellige slags liberale erhverv, jf. Anne Birte Boeck, a.st., side 146.

5. Som ovenfor anført er det en opgave for amtskommunen og det nævnte samarbejdsudvalg at forestå samarbejdet med alment praktiserende læger og i den forbindelse regulere mængden af alment praktiserende læger inden for forskellige områder af det pågældende amt. Helsingør Byråd kan således alene varetage hensyn til placering af almen praksis, såfremt den samtidig har en saglig, kommunal interesse i opgavevaretagelsen, som ikke omfattes af de hensyn, der varetages af amtskommunen og det nævnte samarbejdsudvalg.

Hensynet til at sikre eksistensen af en almen lægepraksis i Helsingør Kommunes nordlige del kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke anses for en sådan saglig kommunal interesse. Det skyldes, at det er en opgave for amtskommunen og det nævnte samarbejdsudvalg at styre nedsættelsen og fastholdelsen af almen lægepraksis inden for den pågældende amtskommune. Der henvises til reglerne i §§ 13 – 26 i den ovennævnte landsoverenskomst om almen lægegerning gengivet ovenfor under punkt 2. Som nærmere reguleret i overenskomstens § 13 skal vedkommende amtskommune således inddеле amtet i forskellige praksisområder, og som fastsat i overenskomstens § 15 skal der ved bedømmelsen af, om yderligere læger skal have adgang til at nedsætte sig i det enkelte praksisområde, bl.a. tages hensyn til antallet af borgere i det pågældende område. Endvidere udarbejdes planerne for det enkelte praksisområde efter overenskomstens § 22 bl.a. under hensyn til praksisområdets geografiske udstrækning, antallet af indbyggere og placering af sundhedsmæssige foranstaltninger. Det forhold, at vedkommende amtskommune og samarbejdsudvalg ikke efter landsoverenskomsten har beføjelser til at sikre, at der eksisterer en almen lægepraksis i et bestemt område – men alene at fremme incitamentet hertil – kan efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke føre til, at Helsingør Byråd herved

får en saglig interesse i at sikre eksistensen af en lægepraksis i den nordlige del af Helsing Kommune.

Heller ikke Helsing Byråds betragtning om, at afstanden til nærmeste sygehus gør det ønskeligt, at der er en almen lægepraksis i det pågældende område, kan anses for en saglig kommunal interesse. Dette hænger sammen med, at det efter sygesikringslovgivningen er en opgave for amtskommunen og det nævnte samarbejdsudvalg at koordinere de ydelser, der stilles til rådighed af sygehusvæsenet, med dem, som en almen lægepraksis yder efter sygesikringsloven. Der henvises herved til de ovenfor under punkt 2 citerede forarbejder til sygesikringsloven og til den nævnte § 22 i landsoverenskomsten.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse kan Helsing Byråd endvidere ikke sælge "Lundehuset" til lægeklinikken, som ikke har afgivet det højeste købstilbud ved det offentlige udbud, med den begrundelse, at byrådet ønsker at tilgodese de planlægningsmæssige hensyn, som kommunen kan varetage som planmyndighed. Det bemærkes herved, at det som nævnt under punkt 4 ikke efter planlovgivningen er sagligt for en kommune at fastsætte vilkår om, at et bestemt liberalt erhverv skal have fortrinsret til en given ejendom, og at de nævnte opgavefordelingsprincipper endvidere må føre til, at det nævnte hensyn ikke kan varetages efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Indenrigsministeriet finder endvidere ikke, at det forhold, at Helsing Byråd ønsker at sikre den lægelige dækning af området sammen med lokaliteter til den daglige postdistribution af hensyn til opretholdelse af en henholdsvis amtskommunal og statslig service for borgerne, kan føre til en ændret vurdering af sagen. Heller ikke den omstændighed, at Helsing Byråd ønsker, at distributionscenteret for postsorteringen mv. for Post Danmark fortsat er beliggende i ejendommen, kan tillægges betydning for spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende ejendom kan sælges til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud. Dette følger i begge henseender allerede af, at postdistribution er en statslig opgave.

Sammenfattende er det Indenrigsministeriets opfattelse, at et salg af ejendommen "Lundehuset" til den omhandlede lægeklinik med den begrundelse, at salget vil øge sandsynligheden for, at der fortsat vil være en almen praksis i det pågældende beboelsesområde, ikke vil være udtryk for varetagelse af en saglig kommunal interesse.

Indenrigsministeriet er således enigt med Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt i, at Helsing Byråd ikke med hjemmel i udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, kan sælge "Lundehuset" til den omhandlede lægeklinik.

#### Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts afgørelse vedrørende dispensation fra reglerne om offentligt udbud

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, kan offentligt udbud undlades ved mageskifter samt ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

Af vejledning nr. 99 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme, afsnit II, pkt. 4, fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3:

”Den sidstnævnte undtagelsesbestemmelse tænkes kun anvendt i ganske særlige tilfælde, navnlig hvor det må antages på den ene side, at krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget, og på den anden side, at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde højere købstilbud.

Som eksempler på tilfælde, der afhængigt af de konkrete omstændigheder vil kunne begrunde en undladelse af offentligt udbud, kan nævnes salg til en virksomhed af en naboejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden, salg i forbindelse med en arkitektkonkurrence om en ejendoms bebyggelse samt salg til erhvervsbyggeri, hvor der foreligger et tilbud om køb af en bestemt ejendom, der som følge af dens beliggenhed, dens anvendelsesmuligheder eller andre forhold er af særlig betydning for den pågældende tilbudsgiver.”

Efter Indenrigsministeriets opfattelse foreligger der ikke sådanne særlige forhold, at offentligt udbud kan undlades ved et salg af ejendommen ”Lundehuset” til lægeklinikken.

Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at de hensyn, der ligger til grund for Helsinges Byråds ønske om at sælge ejendommen til den omhandlede lægeklinik, ikke lovligt kan varetages af kommunen, jf. det ovenfor anførte.

#### Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts behandling af sagen

Det fremgår af § 51, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at tilsynsrådets formand på rådets vegne kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse, eller som ikke giver anledning til tvivl.

Der tilkommer således formanden en lovbestemt kompetence til at afgøre visse sager på tilsynsrådets vegne.

Formandens afgørelser skal forelægges rådet til efterretning i næste møde, jf. § 51, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Tilsynsrådet skal alene genoptage behandlingen af en sag, herunder en sag der er afgjort af tilsynsrådets formand, såfremt der foreligger nye oplysninger eller ændrede retlige forhold, der medfører en væsentlig ændring i grundlaget for den oprindeligt truffede beslutning, eller hvis beslutningen er be-  
hæftet med ikke uvæsentlige fejl og mangler.

Se hertil Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret 1994, side 611-614.

Indenrigsministeriet har ikke fundet grundlag for at antage, at Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt har tilsidesat lovgivningen ved behandlingen af sagen.

Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at tilsynsrådets formand afgav udtalelse den 25. september 2000 på baggrund af en anmodning fra Helsinges Kommune, hvori kommunen anmodede om en udtalelse til brug for økonomiudvalgets behandling af sagen den 27. september 2000.

Indenrigsministeriet har endvidere lagt vægt på, at tilsynsrådets afgørelse af 12. oktober 2000 blev truffet på baggrund af en telefonisk anmodning fra Helsinges Kommune, og at der ikke i den forbindelse fremkom nye oplysninger, der kunne medføre en væsentlig ændring i grundlaget for tilsynsrådets udtalelse.

Indenrigsministeriet har endelig lagt vægt på oplysningerne om, at tilsynsrådets formand forelagde afgørelsen for tilsynsrådet til efterretning, jf. § 51, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt.

Med venlig hilsen



Christian Schönau