

- 8 JULI 1996

Ribe Amtskommune
Direktionssekretariatet
Amtsgården
Sorsigvej 35
6760 Ribe

2. kommunekontor
1995/1128/055-1
MV

I:\mve\ribe.udt

2-5) Se bagest

Ribe Amtskommune har ved brev af 20. marts 1995 (j.nr. 4-16-03-13-94) anmodet Indenrigsministeriet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt amtskommunen lovligt kan yde støtte til sygeplejersker i forbindelse med deres uddannelse til sundhedsplejersker, herunder om støtte lovligt kan ydes i de tilfælde, hvor der ikke foreligger et ansættelsesforhold for den pågældende sygeplejerske.

Om baggrunden for henvendelsen har Ribe Amtskommune bl.a. oplyst følgende:

"Et flertal i social- og sundhedsudvalget har i udvalgs møde den 13. februar 1995 besluttet at yde økonomisk støtte til en sygeplejerske, der ønsker at uddanne sig til sundhedsplejerske, og som netop ikke har nogen arbejdsgiver til at yde støtte. ...

Konkret drejer sagen sig om en sygeplejerske, som har rettet henvendelse til Ribe Amt og søgt om økonomisk støtte til dækning af løntab under uddannelsen til sundhedsplejerske ved Danmarks Sygeplejerskole. Den pågældende arbejder for tiden som skolesygeplejerskevikar i en kommune. Ansættelsesforholdet ophører den 31. august 1995, og der er således ikke en kommune, som kan yde økonomisk støtte under uddannelsen, som starter den 1. september 1995.

Sygeplejersken kan få uddannelsesorlov i de 10 måneder, uddannelsen varer, og amtet har besluttet at yde økonomisk støtte til den pågældende svarende til differencen mellem uddannelsesorlovsydelsen og sygeplejerskens basisløn.

Begrundelsen for at yde denne støtte er, at der i Ribe Amt er stor mangel på sundhedsplejersker, og der har været det gennem mange år.

...

Nu og i de kommende år vil der være et tiltagende stort behov for sundhedsplejersker i Ribe Amt til at opfylde intentionerne med sundhedsplanlægningens tema "Børn og unge" og det tværsektorielle og tværfaglige projekt "Sund udvikling de første leveår i Ribe Amt" - begge projekter med vægt på forebyggelse (og undgåelse af senere behandling i socialvæsenet og sundhedsvæsenet). Der er således også en amtskommunal interesse forbundet med, at der uddannes sundhedsplejersker."

Ribe Amtskommune har i brevet af 20. marts 1995 gjort opmærksom på, at beslutningen om at yde tilskud var blevet meddelt den pågældende sygeplejerske.

Amtskommunen har endvidere medsendt bl.a. et bilag udarbejdet af sundheds- og forebyggelsesafdelingen i Ribe Amtskommune den 9. marts 1995 vedrørende sundhedsplejerskenormeringen på landsplan og sundhedsplejerskemanglen. Det fremgår heraf, at normeringen af sundhedsplejersker i Ribe Amt ligger væsentligt under et landsgennemsnit, og det oplyses, at der siden 1974 i perioder har været større eller mindre mangel på sundhedsplejersker, og at denne mangel har været en medvirkende årsag til den dårlige normering i amtet. Det fremgår endvidere, at Sundhedsstyrelsen i 1994 i alt har givet dispensation fra kravet om sundhedsplejerskeuddannelse i 52 tilfælde, hvoraf de 8 dispensationer er tildelt personer i Ribe Amt, mens der er givet 16 dispensationer i Jylland i alt.

I anledning af Ribe Amtskommunes henvendelse anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 27. april 1995 Sundhedsministeriet om en udtalelse og herefter ved brev af 17. november 1995 Arbejdsministeriet om en udtalelse til sagen.

Sundhedsministeriet og Arbejdsministeriet har ved breve af henholdsvis 7. juni 1995 og 12. januar 1996 oplyst, at der ikke i den lovgivning, som henhører under de to ministerier, er noget til hinder for, at Ribe Amtskommune yder økonomisk støtte til uddannelse af sundhedsplejersker, som beskrevet i amtskommunens brev af 20. marts 1995.

Indenrigsministeriet har ved brev af 17. november 1995 endvidere anmodet Undervisningsministeriet om en vejledende udtalelse til sagen.

Undervisningsministeriet har ved brev af 14. februar 1996 bl.a. udtalt følgende:

"For så vidt angår reglerne om statens uddannelsesstøtte kan vi oplyse, at SU-reglerne ikke er til hinder for, at Ribe Amtskommune yder økonomisk støtte til uddannelse af sundhedsplejersker. Men økonomisk støtte fra amtskommunen vil udelukke, at der kan gives SU til uddannelsen til sundhedsplejerske, idet uddannelsessøgende, der får anden offentlig støtte, der tilsigter at dække leveomkostningerne, ikke kan få SU, jf. § 2, stk. 1, nr. 5, i lov om statens uddannelsesstøtte."

Indenrigsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet fører med amtskommunerne er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995). Indenrigsministeriet kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af en amtskommunes dispositioner, men alene til spørgsmål om dispositionernes lovlighed.

Efter lovgivningen om orlov kan personer over 25 år på visse betingelser opnå orlov i op til et år til deltagelse i visse godkendte, offentlige uddannelser, herunder videreuddannelse til sundhedsplejerske. Under en sådan orlov kan den pågældende oppebære en orlovsydelse, der ifølge § 19, stk. 3, i lov om orlov, jf. lovbekendtgørelse nr. 7 af 9. januar 1995, kan suppleres af den pågældendes arbejdsgiver med et aftalt beløb, uden at der sker fradrag i orlovsydelsen.

Lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge, jf. lov nr. 438 af 14. juni 1995, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 1. Kommuner og amtskommuner skal tilrettelægge forebyggende sundhedsordninger, som kan bidrage til at sikre børn og unge en

sund opvækst og skabe gode forudsætninger for en sund voksentilværelse.

Stk. 2. Kommuner og amtskommuner skal dels yde en generel sundhedsfremmende og sygdomsforebyggende indsats, del en individorienteret indsats, der retter sig mod alle børn og unge, samt en særlig indsats, der specielt tager sigte på de svagere stillede børn og unge.

§ 14. Sundhedsministeren kan fastsætte nærmere regler om de kommunale forpligtelser efter denne lov, ...

Stk. 2. ...

Stk. 3. Sundhedsstyrelsen kan fastsætte regler om uddannelsen af personalet i den kommunale sundhedstjeneste, og i særlige tilfælde kan Sundhedsstyrelsen dispensere fra kravet om ansættelse af sundhedsplejersker.

§ 16. Amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal sikre en koordination af indsatsen vedrørende børns og unges sundhedsforhold i forbindelse med varetagelse af opgaverne i henhold til denne lov."

Sundhedsministeren har i medfør af den ovenfor citerede § 14, stk. 1, udstedt bekendtgørelse nr. 928 af 5. december 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge. Bekendtgørelsen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

"§ 19. Amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal sikre en koordination af indsatsen over for børn og unge ved i fællesskab at etablere et samarbejde om indsatsen på sundhedsområdet samt mellem sundhedssektoren og de tilgrænsende sektorer.

...

§ 20. Amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal sikre en koordination af indsatsen vedrørende børn og unges sundhedsforhold i forbindelse med de forebyggende helbredsundersøgelser i almen praksis og virksomheden i den kommunale sundhedstjeneste.

..."

Lov om sundhedsplejerskeordninger, jf. lov nr. 409 af 13. juni 1973 som senest ændret ved lov nr. 1024 af 19. december 1994, som var gældende indtil 1. januar 1996, pålagde kommunerne at ansætte sundhedsplejersker til at yde vederlagsfri vejledning og bistand med hensyn til sundhedstilstanden hos børn under den undervisningspligtige alder.

Lov om offentlig sygesikring, jf. lovbekendtgørelse nr. 77 af 31. januar 1994 som ændret ved lov nr. 1133 af 21. december 1994, indeholder i kapitel 6 a bl.a. følgende bestemmelser om planlægning og samarbejde mellem kommuner og amtskommuner:

"§ 27 a. Bestemmelserne i dette kapitel omfatter kommunernes indsats vedrørende
- sundhedspleje

...
- forebyggelse og sundhedsfremme og

...
For amtskommunernes vedkommende omfatter kapitlet indsats vedrørende

...
- forebyggelse og sundhedsfremme og

...

§ 27 b. Amtsrådet og kommunalbestyrelserne i amtskommunen skal i fællesskab etablere et samarbejde om den amtskommunale og den kommunale indsats på sundhedsområdet samt mellem sundhedssektoren og de tilgrænsende sektorer.

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

...
5) amtskommunens samarbejde med kommunerne i amtskommunen og med andre amtskommuner om varetagelse af sundhedsvæsenets opgaver,
..."

Orlovslovgivningen, lovgivningen om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge, den tidligere gældende lovgivning om sundhedsplejerskeordninger samt lov om offentlig sygesikring indeholder ikke en regulering af en amtskommunes adgang til at yde økonomisk støtte til en sygeplejerske, som har orlov til at videreuddanne sig til sundhedsplejerske.

Spørgsmålet om lovligheden af en sådan amtskommunal støtte som f.eks. den i sagen omhandlede, hvor der ikke foreligger et ansættelsesforhold for den pågældende sygeplejerske, skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om amtskommuners opgavevaretagelse.

En amtskommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger antages efter sådanne grundsætninger bl.a. at være begrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttetekriterium. Dette kriterium indebærer, at en amtskommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af amtskommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en amtskommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner.

Der henvises herved bl.a. til Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 21, 30 og 40, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 442 og 445 ff. og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68 ff. og 118 ff., men dog tilsyneladende noget anderledes Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 285 ff., især side 317 f.

Det omtalte almennyttetekriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af amtskommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at udtale, om en amtskommune lovligt kan yde økonomisk støtte til sygeplejerskers videreuddannelse til sundhedsplejersker. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke amtskommunale hensyn, der i en samlet afvejning af interesser, kan begrunde, at en amtskommune lovligt kan yde den omtalte økonomiske støtte til sygeplejerskers videreuddannelse.

Det er fast antaget, at en amtskommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier, jf. bl.a. Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 16 og 21.

Det følger af almindelige offentligretlige lighedssætninger, at en amtskommunes tildeling af ydelser til enkeltpersoner med henblik på varetagelse af en amtskommunal opgave skal ske efter kriterier, der er saglige i forhold til det amtskommunale formål med tildelingen.

En amtskommune kan således ikke uden lovhjemmel yde støtte til enkeltpersoners uddannelse eller videreuddannelse, medmindre der foreligger en særlig amtskommunal interesse heri.

Efter lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge, som har erstattet bl.a. lov om sundhedsplejerskeordninger, og efter lov om offentlig sygesikring er amtskommunerne pålagt opgaver vedrørende sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse, og amtskommunerne skal samarbejde med kommunerne om indsatsen på sundhedsområdet samt sikre en koordination af den kommunale og amtskommunale indsats på dette område.

En amtskommune har på den baggrund en interesse i, at der er et tilstrækkeligt antal uddannede sundhedsplejersker, som vil kunne ansættes i kommunerne i amtet.

Det må derfor antages, at en amtskommune på visse betingelser lovligt kan yde støtte til sygeplejerskers videreuddannelse til sundhedsplejersker, såfremt der er mangel på sundhedsplejersker i amtet, eller det kan forudses, at en sådan mangel vil opstå i den nærmeste fremtid.

Såfremt en amtskommune lovligt har ydet støtte til en sygeplejerskes videreuddannelse til sundhedsplejerske, kan almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætninger indebære, at amtskommunen vil være forpligtet til også at yde støtte til andre sygeplejersker med bopæl i amtet, som ønsker at videreuddanne sig til sundhedsplejersker.

I tilfælde, hvor en sygeplejerske, som ønsker at videreuddanne sig til sundhedsplejerske, er ansat i en amtskommune, kan amtskommunen endvidere yde støtte til den pågældendes videreuddannelse, når dette følger af de aftalte løn- og ansættelsesvilkår for den pågældende, eller i øvrigt når amtskommunen som arbejdsgiver har en interesse heri.

I den foreliggende sag må det antages, at baggrunden for Ribe Amtskommunes støtte til en ikke-ansat sygeplejerskes videreuddannelse til sundhedsplejerske har været et ønske om at afhjælpe den mangel på sundhedsplejersker, som efter det af amtskommunen oplyste findes i amtet.

Ribe Amtskommune må således anses for først og fremmest at have varetaget hensynet til en hensigtsmæssig gennemførelse af de sygdomsforebyggende og sundhedsfremmende foranstaltninger, som amtskommunen skal varetage, og det samarbejde, som amtskommunen skal etablere i fællesskab med kommunerne om den amtskommunale og den kommunale indsats på sundhedsområdet.

Den omhandlede økonomiske støtte har således ikke haft til formål udelukkende eller i det væsentligste at varetage helt individuelle interesser, men har været begrundet i mere almene hensyn.

Indenrigsministeriet har endvidere ikke grundlag for at antage, at den omhandlede støtte har været afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Ribe Amtskommune i dette tilfælde lovligt har kunnet yde økonomisk støtte til en sygeplejerskes videreuddannelse til sundhedsplejerske.

Kopi af dette brev er sendt til Sundhedsministeriet, Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet.

Med venlig hilsen

Per Hansen

- 2) Sundhedsministeriet (not. - j.nr. 95-601/06-3)
- 3) Arbejdsministeriet (not. - j.nr. 95-1154-209)
- 4) Undervisningsministeriet (not. - j.nr. 1996-1350-9)
- 5) HUSK