

Ringkjøbing Amtskommune
Amtsrådssekretariatet
Østergade 41
Postboks 152
6950 Ringkjøbing

2. Konkurrencerådet

Dato: 14. juni 1999
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1997/1115/065-1
Sagsbeh.: ikm
Fil-navn: stomiprodukter

Ved brev af 30. september 1997 har Ringkjøbing Amtskommune forespurgt Indenrigsministeriet om mulighederne for inden for rammerne af den såkaldte kommunalfuldmagt at etablere et samarbejde mellem amtskommunen og én eller flere kommuner i amtet om indkøb af hjælpemidler.

Om baggrunden for ønsket om etablering af det ovennævnte samarbejde har amtskommunen blandt andet anført følgende:

"Fra kommuner i Ringkjøbing Amt er der fremsat ønsker om samarbejde med sygehusene vedrørende indkøb af stomi-produkter. På dette område er der i forvejen et samarbejde mellem sygehusene og kommunerne, idet sygehusenes læger i samråd med kommunerne kortlægger patientens behov for stomi-produkter. Disse tilbydes i øvrigt sygehusene til noget lavere priser end kommunerne, hvilket tillige giver anledning til ønsket om indkøb og distribuering via sygehusene.

Ringkjøbing Amt har tidligere forespurgt om Konkurrencerådets syn på distribuering af sygeplejeartikler til kommunerne via sygehusene.

Konkurrencerådet har givet en konkurrenceretlig vurdering i brev af 10. juni 1997 til Ringkjøbing Amt, men henviser til Indenrigsministeriet vedrørende bedømmelse i relation til kommunalfuldmagten.

Ringkjøbing Amt skal derfor anmode Indenrigsministeriet om en udtalelse herom for hvert af de 3 foreslåede distributionsmåder, som skitseres i amtets brev af 14. maj 1997 til Konkurrencerådet."

I det nævnte brev af 14. maj 1997 til Konkurrencerådet, som er vedlagt amtskommunens henvendelse tillige med Konkurrencerådets svar af 10. juni 1997, er blandt andet anført følgende:

"...Kommunernes sygepleje anvender i disse tilfælde samme type sygeplejeartikler som sygehusene, blot i mindre mængder. Det kunne derfor være af interesse for kommunerne at trække på sygehusets varelager af artikler, som i forvejen anvendes her.

Dette kunne praktisk gennemføres på forskellig vis:

1. Kommunerne får mulighed for at rekvirere lagerførte sygeplejeartikler fra sygehuset mod dækning af sygehusets omkostninger herved. Ordningen kan iværksættes straks.
2. Kommunerne får mulighed for at rekvirere lagerførte sygeplejeartikler fra sygehuset mod dækning af sygehusets omkostninger herved. Ordningen kan iværksættes straks efter udbud foretaget af amtet og kommunerne i fællesskab, eventuelt som EU-udbud.
3. Leverandører kan oprette lager på sygehuset mod dækning af sygehusets omkostninger herved. Kommunerne får mulighed for at rekvirere sygeplejeartikler fra lageret.”

I Konkurrencerådets brev af 10. juni 1997 er det anbefalet, at både indkøbet af sygeplejeartikler og lagerfunktionen udbydes på lige og ikke-diskriminerende vilkår med passende mellemrum. I brevet er endvidere anført følgende:

”...I denne forbindelse skal amtsrådssekretariatets opmærksomhed henledes på lov nr. 378 af 14. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

Af lovens § 2, stk. 2, fremgår, at såfremt kommuner eller amtskommuner udfører opgaver for andre offentlige myndigheder, skal opgaverne udbydes forinden. Det følger endvidere af loven med tilhørende bekendtgørelse m.v., at der skal foretages priskalkulation til brug for sammenligningen af de fremkomne bud.”

Indenrigsministeriet har i anledning af amtskommunens henvendelse indhentet en udtalelse fra Sundhedsministeriet, som har oplyst, at spørgsmålet om samarbejde mellem amtskommune og kommuner om indkøb/distribution af sygeplejeartikler ikke er reguleret i den under Sundhedsministeriet hørende lovgivning.

Til brug for Indenrigsministeriets vurdering af sagen har ministeriet telefonisk anmodet Ringkjøbing Amtskommune om nogle supplerende oplysninger om amtskommunens interesse i at indgå et samarbejde med kommuner i amtet som det ovenfor skitserede. Amtskommunen har i den anledning blandt andet oplyst,

at amtskommunerne i medfør af bestemmelsen i § 131, stk. 4, i lov om social service yder 50 % refusion af kommunernes faktiske ydelser til hjælpemidler efter kapitel 19 i lov om social service til personer under 67 år, og at de økonomiske fordele, der antages at kunne opnås ved amtskommunens og kommunernes samlede indkøb af de pågældende sygeplejeartikler, således blandt andet vil afspejles direkte i størrelsen af amtskommunens refusionsudgifter derved, at disse formindskes og

at det pågældende indkøbssamarbejde kan være medvirkende til at sikre kvaliteten i amtskommunens varetagelse af sine generelle sundhedsfremmende opgaver i amtet, herunder at sikre en ensartet betjening af borgerne i amtet på det sundhedsmæssige område. Herunder antager amtskommunen, at indkøbsordningen - og i den forbindelse valget af de sygeplejeartikler, der vil skulle indgå i ordningen - vil kunne styrke samarbejdet mellem amtskommunen og kommunerne om genoptræningsprogrammer m.v. i forbindelse med udskrivningen af patienterne fra sygehuse. Amtskommunen finder endvidere, at ordningen vil kunne forbedre rådgivningen fra lægerne på de amtskommunale sygehuse til kommunerne om, hvilke produkter der bør anvendes til patienter, der udskrives fra de amtskommunale sygehuse.

Indenrigsministeriets udtalelse:

Lov om sygehusvæsenet (lovbekendtgørelse nr. 687 af 16. august 1995, som senest ændret ved lov nr. 1044 af 23. december 1998) indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”§ 1. Sygehusvæsenet varetages af amtskommunerne og Hovedstadens Sygehusfællesskab.

...

§ 2. Amtskommunernes sygehusvæsen medvirker til at udvikle den sundhedsfremmende og forebyggende indsats.”

Lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 581 af 6. august 1998, senest ændret ved lov nr. 117 af 2. marts 1999) indeholder følgende bestemmelser vedrørende tilskud til hjælpemidler:

”Kapitel 19

...

Hjælpemidler

§ 97. Kommunen yder støtte til hjælpemidler til personer med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, når hjælpemidlet

- 1) i væsentlig grad kan afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne,
- 2) i væsentlig grad kan lette den daglige tilværelse i hjemmet eller
- 3) er nødvendigt for, at den pågældende kan udøve et erhverv.

...

§ 131.

...

Stk. 3. For personer, der er fyldt 67 år, afholder kommunen endeligt udgifterne vedrørende:

...

- 4) Hjælpemidler m.v. efter kapitel 19, jf. dog stk. 6.

...

Stk. 4. For personer under 67 år afholder kommunen og amtskommunen hver 50 pct. af de udgifter til tilbud, der er nævnt i stk. 3...”

Spørgsmålet om, hvorvidt en amtskommune kan etablere et samarbejde med én eller flere kommuner i amtet om indkøb af hjælpemidler, som kommunerne skal yde støtte til i medfør af kapitel 19 i lov om social service, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om amtskommuners opgavevaretagelse.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en amtskommune efter sådanne retsgrundsætninger som udgangspunkt ikke kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed, medmindre der foreligger lovhjemmel hertil.

Dette udgangspunkt fraviges dog, for så vidt angår produktion til eget brug, idet det antages, at amtskommuner har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser i det omfang, amtskommunen finder, at den herved bedst kan varetage sin forpligtelse til at udnytte de amtskommunale ressourcer forsvarligt.

Der henvises herved bl.a. til Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 1994, side 461 f, Jens Garde

og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 45 f og betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 65 f.

Det er endvidere antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og den juridiske litteratur, at amtskommuner efter de nævnte grundsætninger kan varetage opgaver, der er begrundet i hensynet til folkesundheden, jf. herved Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, 2 udg., side 124 ff.

Det antages videre efter de nævnte grundsætninger, at amtskommuner har en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt amtskommunen kan indkøbe hjælpemidler med henblik på videresalg til kommuner i amtet, skal det bemærkes, at det som ovenfor nævnt som udgangspunkt ikke antages at være en amtskommunal opgave at drive handel.

Det følger imidlertid af lov om social service, at amtskommunen er forpligtet til at refundere 50 % af de udgifter, som kommunerne har til hjælpemidler til personer under 67 år, jf. lovens § 131, stk. 4. Dette indebærer, at amtskommuner ved at etablere en indkøbsordning, hvorefter amtskommunen på vegne af kommunerne i amtet indkøber hjælpemidler omfattet af § 131, stk. 4, jf. kapitel 19 i lov om social service, i et vist omfang vil kunne nedsætte amtskommunens udgifter til de pågældende kommuners indkøb af de omhandlede hjælpemidler, i det omfang de ydes til personer under 67 år.

Det fremgår endvidere af sagen, at baggrunden for den foreslåede indkøbs- og distributionsordning blandt andet er at sikre en ensartet betjening af borgerne i amtet på det sundhedsmæssige område. Anvendelsen af samme produkttyper i amtskommunen og primærkommunerne vil kunne styrke samarbejdet i forbindelse med genoptræningsprogrammer m.v., ligesom ordningen vil kunne forbedre rådgivningen fra lægerne på de amtskommunale sygehuse til kommunerne om, hvilke produkter der bør anvendes til patienter, der udskrives fra de amtskommunale sygehuse. Indenrigsministeriet må derfor lægge til grund, at amtskommunen varetager et sundhedsfremmende formål ved videresalg af de omhandlede hjælpemidler til kommunerne, herunder til brug for personer over 67 år, jf. § 131, stk. 3, i lov om social service.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Ringkjøbing Amtskommune må antages at have en sådan interesse heri, at amtskommunen lovligt kan indkøbe og videresælge de omhandlede hjælpemidler til kommuner i amtet. Det skal dog bemærkes, at det må antages at være en forudsætning for indkøbsordningens lovlighed, at amtskommunen fastsætter sine priser for de omhandlede hjælpemidler således, at de svarer til kostprisen, dvs. indkøbsprisen med tillæg af et rimeligt dækningsbidrag til forrentning og afskrivning af anlægsinvesteringer. Der henvises herved til, at udgiftsfordelingen mellem amtskommune og kommunerne vedrørende udgifter til hjælpemidler omfattet af kapitel 19 i lov om social service må antages at være udtømmende reguleret i lovens § 131, stk. 3 og 4. Afregningen i forbindelse med indkøb og videresalg af hjælpemidlerne må endvidere finde sted på en sådan måde, at reglerne om udgiftsfordeling mellem amtskommune og kommunerne overholdes.

For så vidt angår den af Ringkjøbing Amtskommune beskrevne ordning, hvorefter kommunerne får mulighed for at rekvirere lagerførte sygeplejeartikler fra sygehuset mod dækning af sygehusets omkostninger herved, vil denne efter Indenrigsministeriets opfattelse kunne iværksættes i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

For så vidt angår spørgsmålet om udbud skal Indenrigsministeriet bemærke, at der ikke efter kommunalretlige regler er nogen almindelig forpligtelse til, at amtskommuners lovlige videresalg af produkter skal ske efter forudgående (indkøbs)udbud. En sådan forpligtelse kan imidlertid følge af konkurrencelovgivningen, jf. herved Konkurrencerådets udtalelse af 10. juni 1997 til Ringkjøbing Amtskommune. Det kan endvidere følge af EU-indkøbsdirektivet, jf. Rådets direktiv 93/36/EØF af 14. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne ved offentlige indkøb, som ændret ved Rådets direktiv 97/52/EØF, at indkøb til brug for ordningen skal finde sted efter forudgående udbud i overensstemmelse med direktivets regler. Såfremt Ringkjøbing Amtskommune ønsker nærmere vejledning herom, skal Indenrigsministeriet henvise til Konkurrencerådet, der afgiver vejledende udtalelser om anvendelse af EU-udbudsregler.

Det bemærkes, for så vidt angår det anførte i Konkurrencerådets brev om lov nr. 378 af 14. juni 1995 om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, at denne lov kun finder anvendelse i det omfang, at den pågældende opgaveudførelse ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning eller almindelige kommunalretlige grundsætninger om amtskommuners opgavevaretagelse. Som ovenfor anført, er det Indenrigsministeriets opfattelse, at amtskommunen kan indkøbe og videresælge de omhandlede hjælpemidler på grundlag af de nævnte kommunalretlige grundsætninger. Lov nr. 378, herunder lovens regler om udbud og omkostningskalkulation, finder således ikke anvendelse på den i denne sag omhandlede opgavevaretagelse.

For så vidt angår amtskommunens forslag om, at leverandører kan oprette lager på sygehuset mod dækning af sygehusets omkostninger herved, hvorefter kommunerne får mulighed for at rekvirere sygeplejeartikler fra lageret, bemærkes, at det som ovenfor nævnt ikke er en amtskommunal opgave uden lovhjemmel at drive erhvervsvirksomhed. Ringkjøbing Amtskommune kan derfor som udgangspunkt ikke udleje lagerplads til private. Indenrigsministeriet finder ikke, at der foreligger sådanne omstændigheder i sagen, at det kan føre til en fravigelse af udgangspunktet om, at amtskommuner ikke må drive erhvervsvirksomhed.

Til orientering kan det afslutningsvis oplyses, at Ringkjøbing Amtskommune har mulighed for sammen med én eller flere kommuner i amtet at etablere et kommunalt fællesskab, der har til formål at forestå indkøb af hjælpemidler til brug på sygehuset i Ringkjøbing Amtskommune samt til brug i de deltagende kommuner, efter § 60 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998). Et sådant kommunalt fællesskab skal godkendes af Indenrigsministeriet.

Konkurrencerådet har samtidig hermed fået tilsendt en kopi af dette brev til orientering.

Med venlig hilsen

Per Hansen

2. Not. Hvilket herved meddeles til orientering. Der henvises til j.nr. 2:20-2203.