



Ankestyrelsens brev til Region Syddanmark

### **Tilsynsudtalelse om regionens mulighed for at stille motionsfaciliteter til rådighed for regionens ansatte**

Odense Universitetshospital (OUH), Region Syddanmark har den 15. november 2019 skrevet til Ankestyrelsen.

Regionen har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt regionen lovligt kan stille motionscenter/-faciliteter til rådighed på Nyt OUH eller i tilknytning hertil for universitetshospitalets ansatte, herunder om faciliteterne lovligt kan stilles til rådighed for ansattes familier.

Regionen har oplyst, at regionen overvejer at indgå i et samarbejde med Syddansk Universitet om at stille motionscenter/-faciliteter til rådighed for både OUH's og universitetets ansatte.

### **Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at regionen som udgangspunkt lovligt kan stille et personalegode i form af motionscenter/-faciliteter til rådighed for de ansatte på OUH.

Ankestyrelsen kan dog på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke vurdere lovligheden af en endelig og konkret ordning, hvor der stilles et personalegode til rådighed for de ansatte på OUH.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er der som udgangspunkt ikke hjemmel til at stille faciliteterne til rådighed for ansattes familier.

Ankestyrelsen kan på det foreliggende grundlag ikke vurdere, om regionen lovligt kan indgå i et samarbejde med Syddansk Universitet om at stille et motionscenter/-faciliteter til rådighed som personalegode.

17. april 2020

J.nr. 19-56683

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens vurdering.

### **Sagens oplysninger**

Region Syddanmark har oplyst, at regionen i forbindelse med OUH's udflytning til Nyt OUH i 2022 overvejer at stille motionscenter/-faciliteter til rådighed for de ansatte samt eventuelt de ansattes familier. Om baggrunden herfor har regionen oplyst, at OUH ønsker at være en attraktiv arbejdsplads og at lette adgangen for medarbejderne til at dyrke motion.

Regionen har også oplyst, at der sker en sammenbygning af Nyt OUH og Syddansk Universitet, og at muligheden for et fælles motionscenter derfor også har været drøftet. Et fælles motionscenter for ansatte på Nyt OUH og Syddansk Universitet vil – ud over de økonomiske fordele – understrege fællesskabet og styrke den sociale trivsel.

Regionen har oplyst, at det fremgår af bekendtgørelse nr. 170 af 5. februar 2017 om regionsrådenes levering af sygehusydelse m.v. til og samarbejde med offentlige myndigheder og private virksomheder (ydelsesbekendtgørelsen), at OUH's mulighed for at drive erhvervsvirksomhed er begrænset, og at det således f.eks. er fastsat, at cafeteria- og kioskvirksomhed på Nyt OUH skal bortforpagtes på markedsvilkår. Det fremgår af regionens henvendelse, at det er overvejet, om ydelsesbekendtgørelsens bestemmelse om betingelserne for udnyttelse af overkapacitet betyder, at regionen ved nybyggeri (i dette tilfælde Nyt OUH) ikke kan dimensionere til at drive eller udleje motionsfaciliteter til andre formål end patientbehandling.

Regionen har om de ansattes familiemedlemmers eventuelle adgang til et motionscenter/-motionsfaciliteter oplyst, at regionen vurderer, at personalets familiemedlemmer ikke kan gives adgang til motionsfaciliteterne, medmindre det sker uden merudgift for OUH.

Regionen har telefonisk oplyst, at ydelsesbekendtgørelsen omhandler, hvad OUH må som sygehus, men at bekendtgørelsen efter regionens opfattelse ikke finder anvendelse i forhold til spørgsmålet om personalegoder. Regionen er dog i tvivl om, hvorvidt der vil være en forpligtelse til bortforpagtning af motionsfaciliteter for de ansatte i lighed med bekendtgørelsens bestemmelse om bortforpagtning af cafeteria- og kioskvirksomhed.

Følgende fremgår også af regionens anmodning om en forhåndsudtalelse:

”Det er fastsat i bemærkningerne til regionsloven, at regionen ved ydelse af personalegoder til ansatte skal udvise økonomisk forsvarlighed. OUH kan således stille personalegoder til rådighed, jf. myndighedsfuldmagten. I praksis er fastlagt en række faktorer, der tillægges vægt ved vurderingen af, om et konkret personalegode kan ydes. Hertil er det OUH’s vurdering, at motionsfaciliteter er almindeligt forekomne på arbejdsmarkedet for så vidt angår større virksomheder/myndigheder.”

## **Reglerne**

### *Regionsloven*

Regionernes opgaver er fastlagt i regionslovens § 5, stk. 1.

Af regionslovens § 5, stk. 2, fremgår følgende:

”Regionsrådet kan ikke varetage andre opgaver end de i stk. 1 nævnte.”

Af bemærkningerne til § 5, stk. 2, (lovforslag nr. 65 (2004/2) fremsat den 24. februar 2005) fremgår blandt andet:

”Det indebærer, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) ikke finder anvendelse for regionernes virksomhed.

Det forhold, at regionerne er offentlige myndigheder, der modtager offentlige bevillinger, og som varetager opgaver i henhold til lovgivningen, indebærer, at regionerne vil have mulighed for i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt at foretage de dispositioner, der er nødvendige for at varetage de pågældende opgaver. [...] Regionerne vil endvidere i fornødent omfang kunne producere varer og tjenesteydelser til eget brug samt ansætte og afskedige personale. [...]

Regionerne vil som offentlige myndigheder ved disponeringen skulle udvise de nødvendige økonomiske hensyn og udvise

økonomisk forsvarlighed. En grundsætning herom fastlægger ikke præcise grænser for, hvornår en region handler økonomisk forsvarligt, men vil have betydning ved vurderingen af lovligheden af alle regionernes økonomiske dispositioner. Dette omfatter eksempelvis regionens afholdelse af repræsentationsudgifter og ydelse af personalegoder til ansatte.”

### *Kommunalfuldmagtsreglerne*

Af Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis af Inger Mortensen og Dario Silic, Nyt Juridisk Forlag, 1. udgave 2004, side 91 fremgår følgende:

”Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan en kommune ikke uden lovhjemmel yde tilskud til enkeltpersoner, som er begrundet i varetagelsen af de pågældendes individuelle interesser.

En kommune er således som udgangspunkt alene berettiget til at stille de ydelser til rådighed for de ansatte, som kommunen er forpligtet til i henhold til de aftalte løn- og ansættelsesvilkår.

Det er imidlertid i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at det ovennævnte kommunalretlige udgangspunkt i et vist omfang kan fraviges, hvor der er tale om ydelser til kommunens ansatte.

En kommunalbestyrelse vil således som led i den almindelige personalepleje lovligt kunne træffe beslutning om at stille almindelige personalegoder til rådighed for kommunens ansatte, eksempelvis avis- og telefonhold, feriehus, motionscentre m.v.”

Af Kommunernes opgaver, Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 44 fremgår blandt andet følgende med henvisning til forarbejderne til regionsloven:

”Det skal tilføjes, at flere af de aktiviteter, der opfattes som baseret på kommunalfuldmagten, også – ud fra forholdets natur – kan varetages af (visse selvstændige og uafhængige) enheder, der ikke er omfattet af kommunalfuldmagtsreglerne. Således vil eksempelvis regionerne også kunne stille goder til rådighed for personalet, [...]. Det hænger sammen med, at de pågældende regler også er udtryk for, hvad der i almindelighed gælder for

(offentlige) arbejdsgivere, [...]. For regionerne er dette forhold erkendt af lovgivningsmagten.”

Af Forvaltningsret, Niels Fenger (red), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, side 811-812 fremgår blandt andet følgende om myndighedsfuldmagten:

”En række af de opgaver, som regioner kan varetage med hjemmel i myndighedsfuldmagten, er sammenfaldende med opgaver, som kommuner kan varetage med hjemmel i kommunalfuldmagten. I det omfang der er et sådant sammenfald, jf. nedenfor, vil de principper og afvejsninger, som der er redegjort for ovenfor vedrørende de pågældende kommunalfuldmagtsregler, finde tilsvarende anvendelse, når det skal afgøres, om regioner kan varetage opgaver med hjemmel i myndighedsfuldmagten.”

### *Sundhedsloven*

Det fremgår af sundhedslovens § 78, stk. 2, at sundheds- og ældreministeren kan fastsætte regler om, at et regionsråd mod betaling kan tilbyde behandlinger og ydelser på regionens sygehuse, herunder udlejning af lokaler og udstyr til offentlige myndigheder og private virksomheder.

Af lovens § 78, stk. 3 og 4, fremgår, at et regionsråd kan samarbejde med offentlige myndigheder og private virksomheder, herunder i selskabsform, om løsningen af fælles opgaver efter loven og opgaver, der har tilknytning hertil, og som regionsrådet lovligt kan varetage efter anden lovgivning, samt påtage sig dermed forbundne udgifter. Sundheds- og ældreministeren kan fastsætte regler om, at sådanne samarbejder skal godkendes af ministeren.

Af bemærkningerne til sundhedslovens § 78, stk. 2, 4 og 6, (lovforslag nr. 74 (2004/2) fremsat den 24. februar 2005, forslaget § 79) fremgår blandt andet:

”Indenrigs- og sundhedsministeren kan efter stk. 2, fastsætte regler om, at et regionsråd mod betaling kan tilbyde behandlinger og ydelser på regionens sygehuse, herunder udlejning af lokaler og udstyr til offentlige myndigheder og private virksomheder.

[...]

Herudover giver bestemmelsen i stk. 2 grundlag for at videreføre accessoriske ydelser i sygehusvæsenet, som f.eks. cafeterier og patienthoteller.

Baggrunden for bestemmelserne i stk. 3-4 er, at kommunalfuldmagtsreglerne i dag gælder for amtskommunerne. Ifølge lovforslag om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udvalgsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab § 5, stk. 2, kan regionsrådet ikke fremover varetage andre opgaver end de, der er beskrevet i bestemmelsens stk. 1. Regionsrådene skal efter bestemmelsens § 5, stk. 1, nr. 1 i det nævnte lovforslag varetage sygehusvæsenets opgaver og tilvejebringe tilbud om behandling hos praktiserende sundhedspersoner, herunder varetage opgaver, der ligger i naturlig tilknytning til regionens opgaver på sundhedsområdet.”

Bekendtgørelse om regionsrådenes levering af sygehusydelser m.v. til og samarbejde med offentlige myndigheder og private virksomheder er udstedt i medfør af § 78, stk. 2, 4 og 6, i sundhedsloven.

Af bekendtgørelsens § 8, stk. 1 og 2, fremgår, at regionsrådet kan varetage cafeteria- og kioskvirksomhed m.v. i tilknytning til regionsrådets sygehuse, og at regionsrådet skal søge driften af cafeteria- og kioskvirksomhed m.v. bortforpagtet på markedsmæssige vilkår. Ligeledes fremgår det af bekendtgørelsens § 9, stk. 1, at regionsrådet kan udleje overkapacitet i form af ledige lokaler og udstyr på regionsrådets sygehuse til offentlige myndigheder og private virksomheder. Det er en betingelse for udnyttelse af overkapacitet, at regionsrådets sygehuse ikke er dimensioneret med dette formål for øje, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af sygehusopgaven ikke kan afskaffes.

### *Praksis*

Statsforvaltningen Hovedstaden udtalte sig den 30. oktober 2008 om lovligheden af, at Fredensborg Kommune ville indføre en arbejdsgiverbetalt sundhedsforsikring som personalegode for kommunens ansatte, herunder om muligheden for at tilkøb af familiedækning kunne indgå som et element i en sundhedsforsikring.

Følgende fremgår af statsforvaltningens udtalelse:

”I vurderingen af, hvilke personalegoder en kommune kan stille til rådighed for sine ansatte, lægges der i tilsynsmyndighedernes praksis vægt på, om det på arbejdsmarkedet som helhed er almindeligt at stille den pågældende ydelse til rådighed. Endvidere må kommunens konkrete egeninteresse som arbejdsgiver i den pågældende ordning tillægges betydning, og kommunalbestyrelsen må i den forbindelse kunne foretage et skøn inden for relativt vide rammer.

Det er endvidere en forudsætning for en kommunes adgang til at stille personalegoder til rådighed for kommunens ansatte, at støttens størrelse og varighed ikke går ud over, hvad kommunens varetægelse af dens interesse som arbejdsgiver kan begrunde.

[...]

Under henvisning til oplysningerne fra Fredensborg Kommune om, at muligheden for tilkøb af familiedækning er et af de elementer i en sundhedsforsikring, som kommunen overvejer i den aktuelle forberedelse af et udbud af en sundhedsforsikring, skal statsforvaltningen dog bemærke, at støtte fra kommunen – direkte eller indirekte – til en sådan familiedækning for sundhedsforsikringen umiddelbart må anses for at være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, idet der i så fald vil være tale om støtte til personer, der ikke er ansat i kommunen.

Statsforvaltningen har imidlertid noteret sig, at kommunen efter det oplyste ikke på nogen måde vil have en administrativ andel i de familiedækninger, der i givet fald måtte blive tegnet, og at familiedækningen vil blive baseret på egenbetaling.

Statsforvaltningen skal hertil bemærke, at såfremt familiedækningen i relation til sundhedsforsikringen for kommunens medarbejdere vil være uden merudgift for kommunen, vil den efter statsforvaltningens opfattelse ikke påvirke lovligheden af den omhandlede ordning med sundhedsforsikring som personalegode for kommunens medarbejdere.”

### **Sådan vurderer vi sagen**

Ankestyrelsen er enig med Region Syddanmark i, at bekendtgørelse om regionsrådenes levering af sygehusedelser m.v. til og samarbejde med

offentlige myndigheder og private virksomheder ikke finder anvendelse i relation til personalegoder for regionens ansatte.

Ankestyrelsen lægger herved vægt på, at bekendtgørelsen alene vedrører regionens opgaver og samarbejder i forhold til sygehusydelse og opgaver, der ligger i naturlig tilknytning til regionens opgaver på sundhedsområdet.

Ankestyrelsen vurderer, at regionen som udgangspunkt lovligt kan stille et motionscenter/-faciliteter til rådighed som personalegode for sine ansatte på OUH.

Ankestyrelsen lægger herved vægt på, at det på arbejdsmarkedet som helhed er et almindeligt forekommende personalegode at stille motionscenter/-faciliteter til rådighed for de ansatte.

Ankestyrelsen henleder dog opmærksomheden på, at omfanget af og omkostningerne ved personalegodet ikke fremgår af regionens henvendelse.

Ankestyrelsen kan derfor ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger vurdere, om den endelige og konkrete ordning er almindeligt forekommende. Vi kan heller ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om regionen med ordningen handler i overensstemmelse med grundsætningen om økonomisk forsvarlighed.

Uanset om spørgsmålet om lovligheden af regionens eventuelle ordning med at stille et motionscenter/-faciliteter til rådighed som personalegode for OUH's ansatte vurderes efter myndighedsfuldmagten eller ud fra forholdets natur om, hvad der i almindelighed er gældende for (offentlige) arbejdsgivere, er der efter Ankestyrelsens opfattelse som udgangspunkt ikke hjemmel til at stille faciliteterne til rådighed for ansattes familier.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at en sådan ordning vil begunstige personer, som ikke er ansat af regionen.

Vi bemærker dog, at regionen ikke har oplyst om ordningens endelige indhold, ligesom der ikke er oplysninger om, hvorvidt det vil medføre yderligere omkostninger for regionen at stille faciliteterne til rådighed for ansattes familier.



Ankestyrelsen kan på det foreliggende grundlag ikke vurdere, om regionen lovligt kan indgå i et samarbejde med Syddansk Universitet om at stille motionsfaciliteter til rådighed.

Hvis regionen ønsker, at Ankestyrelsen skal vurdere spørgsmålet om lovligheden af regionens konkrete ordning om at stille motionsfaciliteter/-center til rådighed for OUH's ansatte – eventuelt i et samarbejde med Syddansk Universitet – skal vi bede om at modtage konkrete oplysninger om ordningens indhold.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsynet med regionerne. Det står i § 30 i regionsloven.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det følger af § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven og § 31 i regionsloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af regionale dispositioner eller undladelser. Det følger af § 50 i kommunestyrelsesloven og § 31 i regionsloven. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt regional disposition.

Venlig hilsen

Julie Sinkbæk Juuel

**Vi har anvendt:**

Bekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 af lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)

Bekendtgørelse nr. 1032 af 6. juli 2018 af lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven)

Bekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019 af sundhedsloven

Bekendtgørelse nr. 170 af 5. februar 2017 om regionsrådenes levering af sygehusydelser m.v. til og samarbejde med offentlige myndigheder og private virksomheder