



Ishøj Kommune
Kommunaldirektør Kåre Svarre Jakobsen
Ishøj Store Torv 20
2635 Ishøj

7. december 2017
UA/ha

Vedr.: Ishøj Kommunes legale muligheder for at bidrage til etableringen af et nyt lægehus i Ishøj Kommune.

1. Sagens baggrund.

I 2008 etablerede Ishøj Kommune et læge- og sundhedscenter i Ishøj Bycenter med tre alment praktiserende læger og andet sundhedsfagligt personale, hvilket personale var ansat i Ishøj Kommunes Sundhedsforvaltning.

Etableringen skete på den måde, at Ishøj Kommune indgik lejeaftale med udlejerne i Ishøj Bycenter om leje af de til centret nødvendige lokaler og fremlejede en del af disse lokaler til de alment praktiserende læger til samme leje, som den leje Ishøj Kommune skulle betale til udlejerne af lokalerne. Udgifterne til indretning af lokalerne blev finansieret af udlejerne og indgik i den aftalte leje. Lægerne stod selv for indkøb af løst inventar til lægehuset.

Udover at facilitere lægehusets oprettelse ved at være ansvarlig for lejebetalingen til udlejerne, og herunder at bære risikoen for ledige lejearealer, bidrog Ishøj Kommune til lægehusets oprettelse ved i opstartsfasen at sikre lægerne en garantibetaling svarende til 1.600 patienter i en overgangsperiode på to år.

Situationen er i dag den, at der igen er en for den almene sundhed skadelig mangel på alment praktiserende læger i Ishøj Kommune.

Alle læger i kommunen har lukket for tilgang af nye patienter, og der er derfor nu 8.000 borgere i kommunen, der har været nødt til at søge læge i andre kommuner.

Hertil kommer, at lægerne i de omliggende kommuner også begynder at lukke for tilgangen af nye patienter. Således har lægerne i Vallensbæk Kommune i dag lukket for tilgangen af nye patienter, og lægerne i Greve Kommune må forventes at træffe samme beslutning indenfor en nærmere fremtid.

På toppen af disse problemer kommer, at mange borgere i Ishøj Kommune af sociale grunde har et større behov for lægehjælp end hvad der gælder for landet i almindelighed. En vikarierende læge i Ishøj Kommune har herom udtalt, at patienterne i den lokale praksis generelt var væsentligt dårligere end vedkommende læge havde oplevet i andre almene lægepraksis.

Ishøj Kommune har gennem annoncering m.v. uden succes forsøgt at tiltrække nye alment praktiserende læger til kommunen.

Ishøj Kommune har nu fået en henvendelse fra tre nyuddannede speciallæger i almen praksis, der har en idealistisk indstilling til deres fremtidige praksis, og som derfor gerne vil etablere sig som praktiserende læger i kommunen, hvis de kan få tilbudt et lægehus på økonomiske vilkår, som de finder kan modsvare de vilkår, som de vil kunne opnå i andre kommuner. Problemet er imidlertid, at lejeniveauet inkl. driftsudgifter i Ishøj Bycenter er relativt højt, og at lægerne af den grund vil fravælge Ishøj Kommune, hvis man ikke kan finde en model for et kommende lægehus, der gør det økonomisk mere bæredygtigt at etablere sig i kommunen.

Region Hovedstaden vil gerne bidrage med ydernumre og anden hjælp til opstart af lægehuset men udtaler, at regionen ikke kan bidrage økonomisk til lægehusets oprettelse hvad angår lokalefaciliteter og det dertil hørende faste inventar.

I den beskrevne situation har Ishøj Byråd i budgetforliget for 2018 vedtaget, at *"der undersøges, om Ishøj kan yde nye læger et anlægstilskud."*

Spørgsmålet er herefter, hvilke legale muligheder byrådet har for at støtte oprettelsen af et lægehus indenfor den gældende lovgivning og de ulovbestemte regler om kommunalfuldmagtens grænser.

2. Juridisk vurdering.

Ved skrivelse af 4. marts 2008 har Lett Advokatfirma ved undertegnede redegjort for Ishøj Kommunes ret til indenfor kommunalfuldmagten at medvirke til etableringen af et lægehus som en del af det nuværende sundhedscenter i Ishøj Bycenter.

Konklusionen i det nævnte responsum er, at det var lovligt, at Ishøj Kommune bistod med indgåelse af et lejemål om sundhedscentret og fremlejede en del af dette til det nuværende lægehus i sundhedscentret, som beskrevet ovenfor i afsnit 1.

Denne konklusion vil under de ovenfor beskrevne forhold fortsat være gældende for Ishøj Kommune.

Reglerne om hvilke opgaver kommunerne kan varetage indenfor de områder, der ikke er lovregulerede, er ulovbestemte og baseret på de retsgrundsætninger, der er udviklet i juridisk teori og praksis, herunder specielt Indenrigsministeriet og de underordnede tilsynsmyndigheders administrative praksis, og der er så vidt jeg kan konstatere ikke truffet nyere afgørelser, der kan begrunde en ændring af konklusionerne i mit responsum for 2008.

Det vil således i den ovenfor beskrevne situation, hvor lægemanglen er mindst lige så alvorlig som i 2008, være fuldt lovligt for Ishøj Kommune, at kommunen bistår med etableringen af et nyt lægehus i Ishøj Kommune ved at indgå en lejeaftale om lokaler til

brug for lægehuset og at fremleje disse lokaler til samme leje, som Ishøj Kommune skal betale til udlejer, til de tre speciallæger, der som en blandt flere muligheder overvejer at etablere en almen lægepraksis i Ishøj Kommune, såfremt de kan få den hertil nødvendige lægeklinik til en pris, som alt taget i betragtning efter en samlet vurdering kan matche de vilkår, de kan opnå ved at etablere sig i en anden kommune.

Hvis det skønnes mere hensigtsmæssigt, at Ishøj Kommune selv køber og indretter de til lægehuset nødvendige lokaler med henblik på at udleje disse lokaler til de praktiserende læger, kan Ishøj Kommune også vælge denne fremgangsmåde, forudsat at der fastsættes en passende markedsleje, der giver en acceptabel forrentning af den investerede kapital.

Ishøj Kommune vil med det nuværende lave renteniveau have vide muligheder for at fastsætte en markedsleje til lægehuset på et passende lavt niveau. Jeg vil således vurdere, at en leje svarende til en forrentning på 1 % p.a. af den investerede kapital eller måske lidt under dette niveau næppe vil blive kritiseret, så længe en sådan leje ikke kommer til at ligge væsentligt under den leje, der gælder for sammenlignelige lejere i Ishøj Kommune. Sammenligningslejen er her den leje, der gælder for udlejning til lignende liberale erhverv i Ishøj Kommune og ikke den væsentligt højere leje, der kan opnås for butiksljemål beliggende på butiksstrøg i Ishøj Bycenter. Herved bemærkes også, at Erhvervslejeloven i kap. 3 giver parterne ret til at kræve lejen forhøjet eller nedsat, hvis den er væsentligt lavere eller højere end markedslejen.

Spørgsmålet er imidlertid, om Ishøj Kommune kan gå endnu videre i sin støtte til etablering af et nyt lægehus end angivet her.

I Sundhedsloven § 57, stk. 1 bestemmes følgende om regionens sundhedsopgaver på det lægefaglige område:

”Regionsrådet har ansvaret for at tilvejebringe og sikre tilbud om behandling hos praktiserende sundhedspersoner efter afsnit V.”

Reglerne i afsnit V omhandler bl.a. lægebehandling ved alment praktiserende læger.

Reglerne i Sundhedslovens afsnit IX indeholder følgende bestemmelser om de kommunale sundhedsopgaver:

”§ 118. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at tilvejebringe tilbud om sundhedsydelse efter afsnit IX.

”§ 119. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for ved varetagelsen af kommunens opgaver i forhold til borgerne at skabe rammer for sund levevis.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen etablerer forebyggende og sundhedsfremmende tilbud til borgerne.

Stk. 3. Regionsrådet tilbyder patientretlig forebyggelse i sundhedsvæsenet og i praksissektoren m.v. samt rådgivning m.v. i forhold til kommunernes indsats efter stk. 1 og 2.”

Om mange af de opgaver og tilbud som kommunen skal varetage og tilbyde efter afsnit IX gælder det, at de sker i samarbejde med alment praktiserende læger, der således er en

forudsætning for, at kommunerne kan etablere rammerne for en velfungerende sund levevis for borgerne og optimale forebyggende og sundhedsfremmende tilbud.

Med baggrund i den citerede lovgivning vil det være naturligt at konkludere, at det er regionen, der må yde støtte til etableringen af et lægehus, hvis dette er nødvendigt for at opnå den fornødne dækning med alment praktiserende læger, idet det netop er en af regionens primære opgaver.

Region Hovedstaden har imidlertid som nævnt ovenfor udtalt, at man ikke kan/vil yde støtte til etablering af et lægehus i form af anskaffelse af lokalefaciliteter med det dertil hørende faste inventar.

Da etableringen af en forsvarlig dækning med alment praktiserende læger har nær sammenhæng med kommunens lovbestemte opgaver på det sundhedsfaglige område og vil have vital betydning for alle kommunens borgere, er det min vurdering, at Ishøj Kommune også kan yde støtte til etableringen af et lægehus ved i en opstartsfasen på 2-3 år at sikre de nye praktiserende læger indtægten fra et vist patientgrundlag, således som det skete i 2008 og/eller ved i en etableringsfase at aftale en mindre husleje end markedslejen, hvilket tilskud f.eks. vil kunne ske ved, at der aftales en trappeleje for huslejen, der årligt forhøjes indtil den efter 2-5 år når op på niveau med en passende markedsleje. I tilslutning hertil bør det i lejeaftalen aftales, at lejen, når den aftalte indfasning og optrapning af lejen til markedsniveau er gennemført, i øvrigt kan reguleres efter de ovenfor nævnte deklaratoriske regler i Erhvervslejelovens kap. 3 om regulering af lejen til markedsleje.

Det er min vurdering, at en sådan videregående støtte til etablering af et nyt lægehus under de her anførte omstændigheder vil være lovlig af følgende grunde:

1. Støtten er nødvendig for at sikre en forsvarlig dækning med alment praktiserende læger i Ishøj Kommune, hvilken dækning i dag er stærkt mangelfuld.
2. Etableringen af den fornødne dækning med alment praktiserende læger har nær sammenhæng med kommunens lovbestemte opgaver på det sundhedsfaglige område, idet adgangen til samarbejdet med praktiserende læger er en forudsætning for, at kommunen kan skabe optimale rammer for en sund levevis i kommunen, og for at kommunen på optimal måde kan etablere forebyggende og sundhedsfremmende tilbud til borgerne.
3. Støtte til etablering af den nødvendige lægedækning med alment praktiserende læger er en service, der er til gavn for alle kommunens borgere. Det er utvivlsomt en almennyttig kommunal opgavevaretagelse.
4. Det forhold, at der alene er tale om en indledende etableringsstøtte til lægehuset, bevirker, at der ikke er tale om en ulovlig støtte til enkeltpersoner eller privatejede erhvervsvirksomheder. Det er derfor væsentligt, at man yder støtten inden for de ovenfor nævnte begrænsninger, herunder at man ikke ved huslejeaftalen fraviger Erhvervslejelovens deklaratoriske regler om adgangen til at forhøje lejen til markedsleje, når trappelejen er gennemført.
5. Der vil ikke være nogen konkurrenceforvridning ved, at Ishøj Kommune yder den skitserede støtte til etablering af et nyt lægehus. Da det ikke har været muligt på andre måder at tiltrække nye læger til kommunen, og da de eksisterende læger for

længst har lukket for tilgang af nye patienter, således at en stor andel af kommunens borgere har måttet søge lægehjælp i andre kommuner, er der ingen læger, der vil blive påført en urimelig konkurrence ved, at der med økonomisk bistand fra Ishøj Kommune bliver etableret et nyt lægehus i kommunen. Herved bemærkes også, at en konsekvens af den eksisterende mangel på alment praktiserende læger kan være, at Hovedstadsregionen bliver nødt til at oprette, eje og drive en lægeklinik med alment praktiserende læger, og at lægemanglen har bevirket, at ydernumre til almen lægepraksis i dag er uden værdi på Vestegnen.

Med venlig hilsen

Ulf Andersen
Advokat, Juridisk chef