

Region Syddanmark
Damhaven 12
7100 Vejle

Dato: 2. september 2010
Enhed: Kommunaljura
Sagsbeh.: EGE
Sags nr.: 1006294
Dok. nr.: 287066

Svar på klage over Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse om Region Syddanmarks markedsføring af regionen

I brev af 18. december 2009 har Region Syddanmark klaget til Indenrigs- og Socialministeriet (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) over Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 3. december 2009 om, at det ikke var i overensstemmelse med lovgivningen, at regionen markedsførte sig selv i forbindelse med et cykelløb.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget sagen op til behandling af egen drift og har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke grundlag for at antage, at Region Syddanmark har handlet ulovligt ved at købe reklamepladser på Team Rynkebys holds cykeltøj.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ved kopi af dette brev meddelt Statsforvaltningen Syddanmark ministeriets retsopfattelse.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Et dansk firma, "Team Rynkeby", afvikler et årligt landsdækkende cykelløb, hvor der køres i hold fra forskellige steder i Danmark til Paris for at se opløbet på Tour de France. Team Rynkebys formål med cykelløbet er at samle penge til Børnecancerfonden. I 2009 kørte 7 hold for Team Rynkeby.

Det fremgår af sagen, at Region Syddanmark i 2009 har købt såkaldte tøjssponsorater af Team Rynkeby for i alt 60.000 kr. ekskl. moms for at få regionens logo på tre af Team Rynkebys holds cykeltøj.

Efter anmodning fra Statsforvaltningen Syddanmark oplyste regionen i et brev af 18. september 2009 til statsforvaltningen blandt andet, at regionen på flere måder arbejder for at øge kendskabet til regionen. Dette sker blandt andet gennem køb af annoncepladser i forskellige medier, typisk integreret i annoncer med stillingsopslag eller indkaldelse til offentlige møder, men markedsføringen sker også ved anvendelse af medier på mere utraditionel vis, for eksempel ved køb af Team Rynkebys tøjssponsorater. Regionen oplyste videre, at der ikke var tale om at yde sponsorstøtte, men at sponsoratets værdi blev vurderet i lighed med anden reklameplads som led i regionens samlede profi-

lerings- og markedsføringsindsats, og at det blev vurderet, at betalingen matchede værdien af reklamepladsen. Der blev i den forbindelse henvist til, at Team Rynkeby er en kendt sportsbegivenhed, og at regionen forventede, at reklamepladser ville give Region Syddanmark en kraftig eksponering. Regionen anførte også, at det var vigtigt at øge kendskabet til regionen og at profilere regionen i forhold til potentielle jobansøgere, blandt andet fordi en del af regionens arbejdspladser er beliggende i udkantsområder og kan være vanskelige at skaffe medarbejdere til. Endelig henviste regionen til, at der var tale om et sundhedsfremmende arrangement, som lå i tråd med regionens arbejde med sundhedsfremme.

I brev af 3. december 2009 udtalte Statsforvaltningen Syddanmark, at statsforvaltningen fandt, at det ikke havde været i overensstemmelse med lovgivningen, at Region Syddanmark havde anvendt midler til at markedsføre sig selv i forbindelse med afviklingen af det omhandlede cykelløb. I udtalelsen er blandt andet anført følgende:

"...

Som det fremgår ovenfor af § 5, stk. 2, i regionsloven, kan regionerne ikke varetage andre opgaver end de i stk. 1 nævnte. 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. Disse offentligretlige grundsætninger om regioners adgang til at foretage sådanne dispositioner kan benævnes myndighedsfuldmagten.

Det afgørende for vurderingen af, om en region lovligt kan varetage en opgave med hjemmel i myndighedsfuldmagten, er således, om der herved varetages en regional interesse som et nødvendigt led i opgavevaretagelsen. Det bemærkes i den forbindelse, at regionerne ifølge bemærkningerne til bestemmelsen blandt andet i fornødent omfang kan foretage dispositioner med henblik på at informere om regionens virksomhed.

...

Sundhedsloven regulerer, hvilke opgaver regionerne har ansvaret for inden for sundhedsvæsenet.

Statsforvaltningen kan konstatere, at der ikke i sundhedsloven udtrykkeligt er fastsat bestemmelser, der regulerer regionens adgang til at informere om regionen eller om dens virksomhed.

Hjemlen til at anvende midler til at informere om regionen kan dog udspringe af myndighedsfuldmagten, men det forudsætter som ovenfor nævnt, at informationsvirksomheden er et nødvendigt led i opgavevaretagelsen.

Statsforvaltningen har noteret sig, at regionen anvender en markedsføring af regionens navn og eksistens for at øge kendskabet til regionen og dens virke overfor borgerne.

Statsforvaltningen har endvidere noteret sig, at eksponeringen af myndigheden i et cykelløb efter regionens opfattelse må antages at have en afledet effekt på sundhedsfremmeområdet.

Statsforvaltningen finder ikke belæg for at antage, at en markedsføring af regionens navn og eksistens med det formål overordnet set at øge kendskabet til regionen og dens virke overfor borgerne i sig selv kan anses for at være et nødvendigt led i regionernes opgavevaretagelse, hverken indenfor sundhedsvæsenet eller de øvrige opgaver regionerne varetager.

Den blotte gengivelse af regionens navn indeholder endvidere ikke i sig selv nærmere oplysninger om regionens virke.

For så vidt angår henvisningen til den afledede effekt på sundhedsfremmeområdet bemærker statsforvaltningen, at det af de ovenfor nævnte forarbejder til sundhedslovens § 120 fremgår, at forebyggelse, der ikke foregår i forbindelse med patientbehandling i sygehusvæsenet og i almen praksis varetages fremover af kommunerne.

En afledet effekt på sundhedsfremmeområdet ses således ikke at være en opgave, som regionerne kan varetage.

Det har derfor ikke været i overensstemmelse med lovgivningen, at Region Syddanmark har anvendt midler til at markedsføre sig selv i forbindelse med afviklingen af det omhandlede cykelløb.

Statsforvaltningen er dog enig med regionen i, at regionen eksempelvis i forbindelse med stillingsopslag kan informere om regionen og dens opgaver med henblik på at tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

..."

I brev af 18. december 2010 klagede Region Syddanmark til Indenrigs- og Socialministeriet over statsforvaltningens udtalelse.

Som begrundelse for klagen har regionen anført blandt andet følgende:

Det er i bemærkningerne til regionslovens § 5, stk. 2, blandt andet anført, at regionen uden direkte lovhjemmel har mulighed for at foretage de dispositioner, der er nødvendige, for at varetage regionens opgaver. Som eksempel herpå nævnes, at regionerne i fornødent omfang kan informere om regionernes virksomhed og repræsentere regionerne udadtil. Efter regionens opfattelse har regionen hjemmel til at brande sig som organisation, især fordi regionen er en ny organisation. Regionen finder, at den bør have vide rammer for tilrettelæggelsen af sin samlede informationsvirksomhed, og at markedsføringen af regionen i forbindelse med cykelløbet Team Rynkeby må anses for at være med til at skabe opmærksomhed omkring regionen som et sundhedsfremmende organ. Regionen anfører videre, at såvel sundhedsydelse som sundhedsfremme må anses for at være en del af regionens opgaveområde. Det er derfor efter regionens opfattelse et naturligt led i regionens brandingindsats at arbejde med sundhed i bred forstand, også sundhedsfremme og folkesundhed. Med hensyn til størrelsen af betalingen anfører regionen, at værdien af de

købte "sponsorater" i forbindelse med cykelløbet vurderes at svare til markedsføringsværdien. Regionen har til sammenligning henvist til, at en helsides annonce i Jyske Vestkysten koster 40.000 kr. Endelig har regionen anført, at der må tilkomme regionen et rimeligt skøn i vurderingen af markedsværdien.

Regionen anførte endvidere følgende:

"...

Når Statsforvaltningen udtrykker følgende: "En afledet effekt på sundhedsfremmeområdet ses således ikke at være en opgave, som regionerne kan varetage", må det ses som udtryk for en forkert opfattelse af, hvad regionens mål med markedsføringen har været. Formålet har ikke været at skabe en "afledet effekt på sundhedsfremmeområdet". Tværtimod har den sundhedsfremmende aktivitet (cykelsporten) tilført værdi til regionens brand.

..."

Ved brev af 16. februar 2010 anmodede ministeriet Statsforvaltningen Syddanmark om en udtalelse.

I udtalelse af 3. marts 2010 anførte statsforvaltningen blandt andet følgende:

"...

Regionernes virksomhed er positivt afgrænset og kræver lovhjemmel i en sektorlovgivning inden for de områder, der er nævnt i § 5, stk. 1, i regionsloven.

Lovbemærkningerne til regionslovens § 5, stk. 2, fremhæver udtrykkeligt, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke finder anvendelse for regionerne, og at 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.

Fornøden information om regionernes virksomhed må efter statsforvaltningens opfattelse fortolkes snævert inden for rammerne af de af sektorlovgivningen positivt afgrænsede opgaveområder, som udgør regionernes virksomhed.

Inden for varetagelsen af regionsrådets sundhedsopgaver vil fornøden information om regionens virksomhed efter statsforvaltningens opfattelse for eksempel kunne være information til borgerne om sygehusenes beliggenhed i regionen, regionens tilbud om sygdomsbehandling, regionens ventetider på behandling, patientinformation, regionens lægevagtordning, information om sundheds- og sygesikringslovgivningen samt beskrivelse af regionens virksomhed i forbindelse med stillingsopslag til stillinger inden for regionens sundhedsvirksomhed og øvrige opgaveområder m.m.

..."

På Team Rynkebys hjemmeside (www.team-rynkeby.dk) er blandt andet anført, at Team Rynkeby samler penge ind til Børnecancerfonden ved at sælge reklamepladser på de deltagende holds trøjer og bukser, og at det koster mi-

nimum 20.000 kr. stykket. Derudover indhenter holdet en række sponsorater fra både virksomheder og private.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

1. Tilsynet med Region Syddanmark varetages af Statsforvaltningen Syddanmark, jf. § 30 i regionsloven (lovbekendtgørelse nr. 693 af 3. juli 2009 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab).

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at regionen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder regionale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 31 i regionsloven og § 48 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009).

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om regionens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Syddanmark. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af en regions dispositioner eller udladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. regionslovens § 31, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. Regionslovens § 5, stk. 2, har følgende ordlyd:

"Regionsrådene kan ikke varetage andre opgaver end de i stk. 1 nævnte."

I bemærkningerne til bestemmelsen (L 65, Folketingsåret 2004-05, 2. samling) er blandt andet anført følgende:

"...

Bestemmelsen fastsætter, at regionerne ikke kan varetage andre opgaver end de i *stk. 1* nævnte. 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 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.

..."

De offentligretlige grundsætninger om regioners adgang til at foretage de i bemærkningerne nævnte dispositioner benævnes myndighedsfuldmagten.

Det afgørende for vurderingen af, om et regionsråd lovligt kan varetage en opgave med hjemmel i myndighedsfuldmagten, er som anført i bemærkningerne, om der herved varetages en opgave, som er et nødvendigt led i varetagelsen af de opgaver, som er pålagt regionen i lovgivningen.

3. Om regioners informationsvirksomhed er anført følgende i bemærkningerne til § 5, stk. 2, i regionsloven:

"Regionerne vil også i fornødent omfang kunne foretage dispositioner med henblik på at informere om regionernes virksomhed og repræsentere regionerne udadtil."

Spørgsmålet er, om der hermed sigtes til, at regioner alene kan varetage informationsvirksomhed i forbindelse med varetagelse af regionens lovbestemte opgaver, jf. § 5, stk. 1, i regionsloven, samt eventuelt tillige ulovbestemte opgaver, som er hjemlet i myndighedsfuldmagten, for eksempel ansættelse af personale, eller om regionen kan foretage markedsføring/profilering af regionen som myndighed i mere bred forstand, for eksempel ved at betale for reklamer, der alene indeholder regionens navn.

Dette spørgsmål, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke tidligere har haft lejlighed til at tage stilling til, kan give anledning til nogen tvivl.

Det må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse imidlertid antages at være lovligt, at en region betaler for reklamering af regionens navn, også uden at informationsvirksomheden finder sted i tilknytning til de opgaver, som regionen lovligt kan varetage. Ministeriet har herved lagt vægt på, at en sådan reklamering kan være et nødvendigt led i regionens opgavevaretagelse, blandt andet med henblik på at tiltrække arbejdskraft til myndigheden og øge regionens borgeres opmærksomhed på myndighedens eksistens. Det bemærkes herved, at en sådan indsats må anses for at være et almindeligt redskab for offentlige myndigheder, som ønsker at skabe opmærksomhed om myndighedens eksistens. Ministeriet finder ikke grundlag for at antage, at det har været hensigten, at regioners råderum på dette område skulle være mere begrænset end det, der gælder for andre offentlige myndigheder. Der kan således ikke stilles krav om, at en regions informationsvirksomhed alene kan finde sted i tilknytning til de opgaver, som regionen lovligt kan varetage.

En region vil derfor efter ministeriets opfattelse kunne reklamere for sig selv som myndighed ved for eksempel at betale for annoncer i dagspressen med regionens navn eller for at få påtrykt regionens navn på en idrætsklubs trøjer, eller som i dette tilfælde, på det tøj, som cykelrytterne i Team Rynkeby har på.

4. Det følger af regionsloven og forarbejderne hertil, dels at en region ikke uden hjemmel i den skrevne lovgivning kan yde tilskud til private, dels at regionen skal udvise økonomisk ansvarlighed i forbindelse med indgåelse af aftaler.

Det er derfor af afgørende betydning for lovligheden af en sådan reklamering, at der er tale om en gensidigt bebyrdende aftale mellem regionen og den reklamerende virksomhed, samt at regionen højst betaler markedsprisen herfor, således at der ikke i realiteten er tale om et tilskud til den reklamerende virksomhed. Regionens køb af reklameydelse til brug for promovningen af regionen må ikke stå i åbenbart misforhold med formålet.

5. Det er ministeriets opfattelse, at det var lovligt, at Region Syddanmark reklamerede for sig selv som myndighed ved at betale for annoncering af regionens navn, og at der ikke var krav om, at dette skulle ske i tilknytning til regionens øvrige opgavevaretagelse. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålet om betydningen af en eventuel afledt effekt på sundhedsfremmeområdet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder endvidere ud fra de foreliggende oplysninger ikke grundlag for at antage, at vederlaget for Team Rynkebys reklamering ikke svarede til markedsprisen herfor. Det bemærkes herved, at regionsrådets fastlæggelse af markedsprisen ofte er undergivet en skønsmæssig vurdering, og at der ved udøvelsen af dette skøn må tilkomme regionsrådet en vis margin.

Ministeriet har gjort Statsforvaltningen Syddanmark bekendt med sin retsopfattelse.

Med venlig hilsen

Christian Vigh