

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Råds- og direktionsssekretariatet
Kontakt: Ida Neermark Thomsen
int@rsyd.dk

Dato:
Journal nr. 16/36475
Side 1/6

UDKAST

Udtalelse vedrørende regionsrådsformandens habilitet i forbindelse med udbudssager om sygehusbyggeri

Statsforvaltningens sagsnr. 2016-75285

Statsforvaltningen har den 10. oktober 2016 anmodet om Region Syddanmarks udtalelse vedrørende tidligere regionsrådsformand Carl Holst's habilitet ved udbud af OPP-projekter i forbindelse med sygehusbyggeri.

Statsforvaltningen har anmodet om en besvarelse af en række spørgsmål samt regionens relevante sagsakter, herunder eventuelle udtalelser fra Kammeradvokaten eller andre juridiske rådgivere.

Statsforvaltningen har desuden anmodet om en beskrivelse af regionsrådsformandens deltagelse i sagerne vedr. udbud af sygehusbyggerierne, herunder karakteren og omfanget af regionsrådsformandens deltagelse, og regionens vurdering af regionsrådsformandens habilitet, samt relevante sagsakter i forbindelse hermed.

Statsforvaltningen har anmodet om at modtage udtalelsen senest den 10. december 2016.

Besvarelse af spørgsmål fra Statsforvaltningen:

- *Spørgsmål: På hvilket grundlag deltager/ deltog regionsrådsformanden i PKA's bestyrelse. Er han udpeget af det enkelte regionsråd eller Danske Regioner, og på hvilket grundlag og med hvilket formål.*

Svar: Tidligere regionsrådsformand, Carl Holst, var udpeget til bestyrelsen for PKA af Danske Regioner. Region Syddanmark er ikke i besiddelse af oplysninger om grundlaget og formålet med udpegningen.

- *Spørgsmål: I hvilket omfang har regionsrådsformanden – fra det tidspunkt, hvor det stod klart for PKA's bestyrelse, at selskabet ville byde på OPP-kontrakterne – deltaget i behandlingen af sagerne om at sende regionernes kontrakter om sygehusbyggeri i privat udbud, og er dette sket som led i varetagelsen af hvervet som formand for regionsrådet, formand for forretningsudvalget eller øverste daglige leder af administrationen.*

Svar: Region Syddanmark har ikke kendskab til, hvornår det stod klart for PKA's bestyrelse, at selskabet ville byde på OPP-kontrakterne – eller på OPP-projektet om bygning af en ny psykiatrisk afdeling i Vejle.

Der kan imidlertid oplyses følgende om sagsforløbet vedrørende etablering af ny psykiatrisk afdeling i Vejle:

Region Syddanmark besluttede den 20. december 2007, at samle de døgnpsykiatriske funktioner i regionen på færre matrikler. Det betød, at der skulle ske om- og nybygning de steder, hvor der ifølge planen for fremtiden skulle være døgnpsykiatri. Implementeringen af disse anlægsgøveler skete med afsæt i "Generalplan for psykiatrien i Region Syddanmark", som blev besluttet i regionsrådet den 24. august 2009. Den nye psykiatriske afdeling i Vejle var én af de døgnfunktioner, som skulle etableres jf. generalplanen.

I 2010 søgte Region Syddanmark regeringens ekspertudvalg vedr. sygehusbyggerier om finansiering til bygning af psykiatrisk afdeling i Vejle via kvalitetsfondsmidlerne. Regionens ansøgning blev afslået, selvom ekspertudvalget anerkendte kvaliteterne ved projektet. Ekspertudvalget henviste til anden finansiering end via kvalitetsfonden.

I juni 2011 ansøgte Region Syddanmark om fuld deponeringsfritagelse til etablering af en ny psykiatrisk afdeling i Vejle som OPP. Ansøgningen blev delvist imødekommet, og der blev derfor besluttet følgende i regionsrådet den 26. september 2011 i forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2012:

"Der er enighed om at udnytte pulje-tilsagnet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet til at etablere en psykiatrisk afdeling i Vejle som OPP projekt for derved at fremrykke projektet. Administrationen anmodes om oplæg til projektplan, så projektet kan gennemføres inden for rammerne af ministeriets godkendelse."

Der blev derefter nedsat en administrativ ekspertgruppe, forankret i psykiatriens anlægssekretariat med reference til psykiatri- og socialdirektøren, for at klarlægge forudsætningerne for OPP-projektet.

På baggrund af den administrative afdækning, blev det den 30. januar 2012 besluttet i regionsrådet:

"...at en ny psykiatrisk afdeling i Vejle som udgangspunkt etableres som OPP-projekt, og at der som udgangspunkt anvendes konkurrencepræget dialog som udbudsform. Processen følges af Innovationsudvalget og Forretningsudvalget"

Administrationen foretog herefter i samarbejde med eksterne juridiske og finansielle rådgivere foretaget en markedsanalyse. Der blev samtidig med markedsanalysen udarbejdet foreløbigt udbudsmateriale, og i efteråret 2012 blev der indbudt til prækvalifikation.

Den 28. januar 2013 traf regionsrådet beslutning om de foreløbige overordnede rammer for projektet, som kunne danne baggrund for den forestående dialogfase. Beslutningen blev truffet på baggrund af indstillinger fra regionens bestillerrådgivere, og rådgivernes indstillinger blev fulgt (bilag 4).

Regionen modtog 5 ansøgninger om prækvalifikation i januar 2013, og ansøgningen fra Team OPP blev modtaget den 15. januar 2013. Samtlige ansøgere opfyldte regionens krav til prækvalifikation, og alle ansøgere blev derfor prækvalificerede til tilbudsafgivelse den 4. februar 2013. Beslutningen om prækvalifikation blev foretaget administrativt og skete på baggrund af

anbefaling af en ekstern teknisk bestillerrådgiver (COWI). Følgende 5 konsortier deltog således i den efterfølgende fase med konkurrencepræget dialog:

- Team OPP ny psykiatri Vejle (MT Højgaard A/S, DEAS A/S)
- PIHL-K&L-gruppen (E. Pihl & Søn, Kemp & Lauritzen)
- Sjælsø Danmark A/S
- P/S OPP Psykiatrisk afdeling Vejle – Industriens Pension (Industriens Pensionsforsikring og KPC Herning)
- A. Enggaard A/S

Efter dialogfasen var afsluttet blev de endelige tildelingskriterier og endelig finansieringsform fastlagt i regionsrådet den 28. oktober 2013. Regionsrådet traf desuden endelig beslutning om OPP-model og kontraktens længde (bilag 5).

I løbet af dialogfasen trak én af de prækvalificerede konsortier sig fra processen, og undlod dermed at afgive tilbud. Der var desuden to konkurser i løbet af processen, og der blev således afgivet to konditionsræssige tilbud.

På baggrund af indstilling fra en bedømmelseskomité tildelte regionsrådet kontrakten til Team OPP på regionsrådsmødet den 24. marts 2014 (bilag 6). Bedømmelseskomitéens indstilling skete på baggrund af de besluttede tildelingskriterier, og den samlede evaluering af de to tilbud fremgår i sin helhed af evalueringsrapporten. Bedømmelseskomitéen bestod af regionale embedsmænd og var uden politisk repræsentation.

Kontrakten med Team OPP blev udskudt en måned som følge af klagesag i klagenævn for udbud, hvor underrådgiver til det tabende konsortium nedlagde påstand om ugyldig tildeling. Klagesagen blev afvist i klagenævnet.

Efterfølgende blev kontrakten underskrevet i maj måned 2014, hvorefter den konkrete projektering blev iværksat.

Den tidligere regionsrådsformand, Carl Holst, deltog primært som formand for regionsrådet og formand for forretningsudvalget i beslutningen om at etablere den psykiatriske afdeling i Vejle som et OPP-projekt. Den tidligere regionsrådsformand har på grund af inhabilitet ikke deltaget i selve udbudsprocessen, jf. nærmere herom nedenfor.

Sagsbehandlingen i forbindelse med beslutningen om etableringen af et OPP-projekt blev varetaget af administrationen i Region Syddanmarks under ledelse af den daværende direktion.

- *Spørgsmål: I hvilket omfang har regionsrådsformanden erklæret sig inhabil i behandlingen af sygehussagerne, og i givet fald, på hvilket tidspunkt og med hvilken begrundelse.*

Svar: I oktober 2013 blev der som tidligere nævnt forelagt en sag til politisk behandling vedrørende status for projektet med fokus på det endelige udbudsmateriale og funktionsbeskrivelse. Regionsrådet tog desuden stilling til valg af OPP-model, omfanget af kontrakten og kontraktens længde samt udvidelse af de økonomiske rammer i forbindelse med projektet.

Tidligere regionsrådsformand Carl Holst erklærede sig inhabil i behandlingen af sagen i forretningsudvalget den 9. oktober 2013 og i regionsrådet den 28. oktober 2013, og deltog således ikke i sagens behandling på møderne.

I marts 2014 blev en sag vedrørende tilbud på OPP-projektet i Vejle politisk behandlet. Regionsrådet tog i denne sag stilling til, hvem der skulle tildeles kontrakten.

Tidligere regionsrådsformand Carl Holst erklærede sig inhabil i behandlingen af sagen i forretningsudvalget den 12. marts 2014 og i regionsrådet den 24. marts 2014, og deltog således ikke i sagens behandling på møderne.

Begrundelsen for at tidligere regionsrådsformand Carl Holst erklærede sig inhabil i sagen var baseret på administrationens vurdering af spørgsmålet, som beskrevet i bilag 7:

"I henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, er den der virker inden for den offentlige forvaltning inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til et selskab, en forening eller anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.

Det er almindeligt antaget, at medlemmer af bestyrelsen i et selskab er omfattet af personkredsen i bestemmelsen. Det betyder, at et regionsrådsmedlem, der er bestyrelsesmedlem i et privat selskab kan være inhabil i de sager, som regionsrådet behandler om selskabet. Det gælder dog kun i de sager, hvor det private selskab har en særlig interesse i sagens udfald. Særlig interesse er f.eks. i sager om indgåelse af gensidigt bebyrdende retshandler med selskabet. Dette skal ses i modsætning til generel foreningsmæssig eller ideologisk eller politisk interesser.

Det er administrationens vurdering, at PKA har en særlig interesse i udbudssagen om psykiatrisk afdeling i Vejle. Det tillægges i den forbindelse vægt, at PKA har en (objektivt set) direkte økonomisk interesse i udbudssagen. Efter det oplyste indgår PKA i konsortium med MT Højgaard, Pension Danmark og Sampension, og det er de tre pensionselskaber, der vil stå for størstedelen af finansieringen af projektet.

Carl Holst post som bestyrelsesmedlem i PKA vil efter administrationens vurdering føre til, at Carl Holst er inhabil ved behandlingen af udbuddet i regionen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Det vurderes, at den kommunalretlige modifikation ikke ændrer herved, da Carl Holst er udpeget af Danske Regioner til PKAs bestyrelse (og ikke af regionsrådet), da der er tale om indgåelse af en kontrakt, og PKA har en væsentlig økonomisk interesse i sagen.

Inhabiliteten medfører, at Carl Holst ikke må medvirke ved behandlingen af udbuddet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3. Enhver form for medvirken er efter bestemmelsen udelukket. Den inhabile forvaltningsperson er dermed ikke blot afskåret fra at deltage i selve afgørelsen af sagen, men også i den forudgående administrative behandling eller drøftelse af sagen.

Den særlige interesse knytter sig til selve udbudssagen (beslutninger om prækvalifikation og tildeling). Det vurderes, at Carl Holst ikke har været inhabil i forbindelse med den politiske

drøftelse om iværksættelse af udbuddet, som har fundet sted inden tilkendegivelse af interesse for og modtagelse af ansøgningen om prækvalifikation fra det selskab, hvori PKA indgår.

I tilknytning til udbudssagen har der parallelt været behandlet en række problemstillingerne af teknisk karakter om udfordringerne ved at bygge på grunden. De særlige interesser – set i forhold til forvaltningslovens § 3, stk. 3 – kan næppe antages, også at knytte sig til disse sager. Carl Holst kan derfor ikke antages at have været inhabil i forbindelse med behandling af disse sager.”

Region Syddanmarks vurdering er i overensstemmelse med Kammeradvokatens vurdering af en lignende problemstilling i Region Midtjylland, jf. bilag 8.

- *Spørgsmål: Har regionsrådet taget stilling til formandens habilitet i sagen og med hvilket resultat.*

Svar: Forretningsudvalget fik på deres møde den 12. juni 2013 udleveret et ”Notat om OPP-projekt og inhabilitet” (bilag 7). Regionsrådet har desuden den 25. marts 2014 fået tilsendt to notater udarbejdet af kammeradvokaten til Region Midtjylland vedrørende håndtering af inhabilitet i forbindelse med udbud af OPP-kontrakt (bilag 8-9).

Den tidligere regionsrådsformand har inden sagernes behandling i forretningsudvalget og regionsråd erklæret sig inhabil. Der har ikke på møderne været afholdt afstemninger vedrørende den tidligere regionsrådsformands inhabilitet.

- *Spørgsmål: Er der i øvrigt regionsrådsmedlemmer, der på lignende måde har/ har haft særlig tilknytning til PKA i den periode, hvor udbudssagerne har været under behandling, og har disse i givet fald erklæret sig inhabile i forhold til sagens behandling.*

Svar: Det fremgår af ”Notat om OPP-projekt og inhabilitet”, at regionsrådsmedlemmerne Bo Libergren og regionsrådsmedlem Poul-Erik Svendsen sad i bestyrelsen for henholdsvis Pensionskasse for kontropersonale og Pensionskasse for socialrådgivere og socialpædagoger i 2013 og 2014.

Pensionskasserne er en del af ejerkredsen for PKA. Det har derfor været administrationens vurdering, at medlemmer af bestyrelserne for de pågældende pensionskasser også var inhabile i regionens behandling af udbudssagen.

Der blev i den forbindelse lagt vægt på, at pensionskasserne, som ejer PKA, grundlæggende har samme interesse som PKA i udbudssagen, (om end interessen kan siges at være en tand mere fjertliggende end PKA's interesse.) (Bilag 7).

Regionsrådsmedlem Poul-Erik Svendsen erklærede sig derfor inhabil i behandlingen af sagen i forretningsudvalget den 9. oktober 2013, regionsrådet den 28. oktober 2013, forretningsudvalget den 12. marts 2014 og regionsrådet den 24. marts 2014 og deltog således ikke i sagens behandling på møderne. Poul-Erik Svendsen var ligeledes medlem af innovationsudvalget i 2013, hvor sagen blev behandlet den 19. september. Poul-Erik Svendsen var imidlertid ikke til stede under behandlingen af punktet.

Regionsrådsmedlem Bo Libergren deltog ikke under sagens behandling i forretningsudvalget den 9. oktober 2013 og erklærede sig inhabil under sagens behandling i regionsrådet den 28. oktober, forretningsudvalget den 12. marts 2014 og regionsrådet den 24. marts 2014.

Region Syddanmarks vurdering af habiliteten hos Bo Libergren og Poul-Erik Svendsen er i overensstemmelse med Kammeradvokatens vurdering af en lignende problemstilling i Region Midtjylland, jf. bilag 9.

Venlig hilsen

Ida Neermark Thomsen
Chefkonsulent

Bilag:

- bilag 1: Statsforvaltningens brev til Region Syddanmark af 10. oktober 2016
- bilag 2: Regionsrådets beslutning af 26. september 2011
- bilag 3: Regionsrådets beslutning af 30. januar 2012
- bilag 4: Regionsrådets beslutning af 28. januar 2013
- bilag 5: Regionsrådets beslutning af 28. oktober 2013
- bilag 6: Regionsrådets beslutning af 24. marts 2014
- bilag 7: Notat om OPP-projekt og inhabilitet (udleveret til forretningsudvalget på møde den 12. juni 2013)
- bilag 8: Kammeradvokatens notat af 19. marts 2013
- bilag 9: Kammeradvokatens notat af 20. marts 2013
- bilag 10: Regionsrådets beslutning af 28. november 2016