

Mottagare

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Redovisning av uppdrag - Juridisk analys gällande samverkan kring laborieverksamhet med Region Stockholm

Förslag till beslut

- Hälso- och sjukvårdsnämnden tar emot informationen och lägger den till handlingarna.

Sammanfattning

Förvaltningen fick i uppdrag på sammanträdet den 4 februari 2026 (HSN § 12) att utreda den juridiska möjligheten för Region Stockholm att bedriva den laboratorie-medicinska verksamheten på Gotland. Med hjälp av Region Stockholms jurister på regionledningskontoret så har följande analys gjorts.

Enligt bestämmelserna om s.k. kommunal avtalssamverkan i 6 kap. 37.38 §§ kommunallagen utgör den s.k. lokaliseringsprincipen inte något hinder mot att Region Stockholm ges i uppdrag att sköta driften av laborieverksamheten på Gotland.

En avtalssamverkan Region Gotland och Region Stockholm om driften av laborieverksamheten på Gotland riskerar dock att bryta mot LOU, så länge samarbetet syftar till att tillgodose endast den ena partens behov ("köp/sälj-situation") och inte är ett ömsesidigt samarbete där båda parterna i någon mån bidrar till att uppnå ett gemensamt mål.

Det finns även andra kriterier enligt det s.k. Hamburgundantaget i LOU som måste vara uppfyllda, bland annat får ingen privat aktör gynnas genom samarbetet och verksamheten får inte vara verksam på marknaden i större omfattning.

Ingående av en eventuell avtalssamverkan bör enligt Region Stockholm beslutas av respektive regions fullmäktige.

Ärendebeskrivning

Förvaltningen fick uppdrag på sammanträdet den 4 februari att utreda den juridiska möjligheten för Region Stockholm att bedriva den laboratorie-medicinska verksamheten på Gotland. Syftet var att se på olika alternativ för att öka robusthet och utvecklingsförmåga. Med hjälp av Region Stockholms jurister på regionledningskontoret så har följande analys gjorts.

Analysen berör frågor om kommunal kompetens (kommunallagen, hälso- och sjukvårdslagen) samt upphandlingslagstiftningen (lagen om offentlig upphandling).

Regionens allmänna kompetens och lokaliseringsprincipen

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), KL, får kommuner (och regioner) ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till det egna geografiska området eller deras medlemmar”. Bestämmelsen ger uttryck åt den s.k. allmänna kommunala kompetensen och den naturliga uppdelningen av kommuners och regioners ansvar enligt den s.k. lokaliseringsprincipen. För att vara kompetensenlig ska verksamheten således ha anknytning till den egna regionen på något sätt. Verksamheten kan fysiskt bedrivas utanför det egna regionens geografiska område så länge som verksamheten tillgodoser ett behov hos regionens egna medlemmar.

Bedömning: Den allmänna kommunala kompetensen ger inte stöd för att en region sköter driften av en laborativverksamhet fysiskt belägen i en annan region och som huvudsakligen tjänar behov hos den andra regionen.

Kommunal avtalssamverkan

Sedan år 2018 finns i 9 kap. 37 – 38 §§ KL reglerat en möjlighet för regioner att genom avtal samverka med varandra. Enligt bestämmelserna får en region ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan en annan region (avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av den ovan beskrivna lokaliseringsprincipen. Avsikten med avtalssamverkan är att förenkla möjligheterna att samverka inom sektorn och exempelvis ge flera mindre kommuner möjlighet att samverka om viss uppgift med effektivitetsvinster som följd (prop. 2017/18:151 s. 24 f.) Avtalssamverkan i stadgandets mening avser bara samverkan mellan kommuner och regioner inte privata aktörer eller staten. Den kommun eller region som genom avtalssamverkan överlåter utförande av en uppgift har fortfarande kvar det övergripande ansvaret – huvudmannaskapet – för uppgiften.

Regioner får inom ramen för avtalssamverkan, med de begränsningar som följer av 6 kap. 38 § (beslut som inte får delegeras), komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra regionen att besluta på regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (s.k. extern delegering). Samverkan får även ske inom områden som innefattar myndighetsutövning.

Enligt 9 kap. 38 kap. KL ska styrelsen i regionen eller kommunen årligen till fullmäktige rapportera om regionens avtalssamverkan. Det bör också vara respektive regionfullmäktige som beslutar om att ingå avtalssamverkan med andra regioner eller kommuner.

Bedömning: Bestämmelserna i KL om kommunal avtalssamverkan innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen så att denna inte hindrar Region Stockholm att helt eller delvis bedriva Region Gotlands laborativ verksamhet, även om den är lokaliserad på Gotland.

Särskild reglering på hälso- och sjukvårdsområdet

Utökad kompetens kan följa av speciallagstiftning. Hälso- och sjukvårdslagen (2017:40), HSL, reglerar regionernas ansvar att erbjuda hälso- och sjukvård. Begreppet hälso- och sjukvård innefattar alla åtgärder som vidtas för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Laborativ verksamhet som utgör ett led i medicinsk utredning och behandling och räknas som hälso- och sjukvård i HSL:s mening, åtminstone när den bedrivs i regionernas egen regi.

Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) innehåller ett undantag från lokaliseringsprincipen, i och med att regionerna ålagts att erbjuda öppen hälso- och sjukvård till personer bosatta i andra regioner, på samma villkor som de egna invånarna, med undantag för att utomlänspatienter inte har rätt att åberopa vårdgarantin, 8 kap. 3 § HSL. Det finns även andra bestämmelser som innebär undantag från lokaliseringsprincipen, t.ex. för hälso- och sjukvård i samband med sjöräddningsinsatser (10 kap. 4 § HSL) och vid extraordinära händelser (10 kap. 5 § HSL).

Slutligen kan en region enligt HSL även annars erbjuda andra regioners invånare hälso- och sjukvård vid s.k. högspecialiserad vård eller om regionerna kommer överens om det, 8 kap. 5 § HSL.

Regionerna har dock fortfarande enligt 8 kap. 1 § HSL primärt ansvar för att erbjuda en god hälso- och sjukvård till personer bosatta i den egna regionen och enligt 7 kap. 2 § HSL ska regionen planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i behovet av vård hos dem som omfattas av regionens ansvar för hälso- och sjukvård, dvs. som utgångspunkt inte med hänsyn till behovet hos personer bosatta i andra regioner.

Bestämmelserna i HSL om att regionerna kan erbjuda varandras invånare hälso- och sjukvård i olika situationer, kan dock inte utan vidare uppfattas som att de ger stöd för att regionerna får erbjuda medicinska servicetjänster till varandra.

Bestämmelser om hälso- och sjukvård över regiongränser ger inget tydligt stöd för att en region bedriver laborativ verksamhet åt en annan region.

Samverkansregion Stockholm

Enligt 2 kap. 7 § och 6 kap. 1 § HSL samt 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) ingår Region Stockholm och Region Gotland i Samverkansregion Stockholm. Samverkansregionerna är avsedda att hantera frågor om hälso- och sjukvård som rör flera regioner. I övrigt saknas författningsreglering av samverkansregionernas uppdrag.

Bedömning: Regleringen om samverkansregioner i hälso- och sjukvårdslagen samt förordningen ger inte särskilt stöd för en region att sköta driften av en annan regions laboratorieverksamhet.

Upphandlingslagstiftningen

Ett uppdrag från Region Gotland om att Region Stockholm mot ersättning ska sköta driften av Region Gotlands laboratorieverksamhet är upphandling av tjänst i den betydelse som avses i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Huvudregeln för sådana kontrakt är att det ska tilldelas genom upphandling i konkurrens enligt LOU. Bestämmelserna om kommunal avtalssamverkan i KL innebär i sig inget undantag från upphandlingslagstiftningen.

När det gäller olika former av samarbeten mellan myndigheter kan dock det s.k. Hamburgundantaget ibland tillämpas. Undantaget följer av EU-rätten och regleras i 3 kap. 17–18 §§ LOU. Enligt dessa bestämmelser gäller inte LOU för upphandling mellan upphandlande myndigheter, om (1) upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål, (2) samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och (3) myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

För att Hamburgundantaget ska vara tillämpligt krävs att det verkligen är offentliga tjänster, dvs. myndigheternas kärnuppdrag, således samverkar myndigheterna inte bara om ”administrativa stödtjänster”. Laboratorietjänster bör kunna sägas ingå i regionernas offentlighetsrättsligt reglerade kärnverksamhet (hälso- och sjukvård) och således inte enbart utgöra en ”stödtjänst”.

Ett ”Hamburgsamarbete” får inte involvera eller beröra privata parter och det är viktigt att ingen privat leverantör gynnas i förhållande till konkurrenter. Den verksamhet som omfattas av samarbetet kan inte utan vidare nyttja Region Stockholms eller Region Gotlands upphandlade leverantörsavtal, utan nya upphandlingar av varor och tjänster kan komma att behövas.

Den verksamhet som omfattas av samverkan får inte heller sälja laboratorietjänster till privata aktörer ”på marknaden” i någon större omfattning, närmare bestämt mer än 20 %.

Ersättningsmodellen mellan regionerna bör vara strikt kostnadsbaserad och inte syfta till att ge överskott, enligt den kommunala självkostnadsprincipen.

Det ska vara ”verklig samverkan” och inte en ”ren tjänsteleverans” eller en ”köp-sälj-situation”. Ett samarbetsavtal behöver vara strukturerat som ett samarbete med det gemensamma uppdraget och dess mål i fokus, där båda regionerna bidrar med resurser och kompetenser, om än i olika stor omfattning samt gemensamt utför planering, utförande, uppföljning och utveckling. Samarbetet bör t.ex. ledas av gemensamma styr och uppföljningsorgan, t.ex. en sammansatt styrgrupp. Parterna bör båda bidra till laboratoriets kapacitet, kvalitet, metodutveckling och investeringar, även om ansvarsfördelningen kan se olika ut. Båda regionerna bör vara aktivt engagerade och ta ansvar för verksamheten, för att samarbetet inte ska riskera att bedömas som ett ”rent” köp/sälj-arrangemang.

En faktor som skulle kunna tala för att en sådan ”köp/sälj-situation” föreligger är om samarbetet enbart har sin grund i den ena partens behov. För att ett samarbete ska föreligga behöver de tjänster som tillhandahålls av de deltagande myndigheterna inte vara identiska, vara lika omfattande eller alla avse de viktigaste delarna i avtalet, så länge det finns åtaganden om att bidra till ett fullgörande av den berörda offentliga tjänsten genom samarbete. Däremot ligger det i sakens natur att samtliga parter faktiskt bidrar vid utförandet av uppdraget för att ett samarbete ska föreligga.

I en dom den 6 maj 2024 (mål nr 151-24) fann Förvaltningsrätten i Karlstad att ett samarbetsavtal mellan Region Stockholm (Karolinska Universitetssjukhuset) och Region Örebro län om tillverkning och leverans av radiofarmaka, inte uppfyllde kraven på ett ”Hamburgsamarbete”. Trots att samarbetsavtalet i princip var formulerat som ett ömsesidigt åtagande, fann förvaltningsrätten att avtalet ”i allt väsentligt och i praktiken” innebar ett åtagande för Karolinska att leverera radiofarmaka till Region Örebro län, som inte hade någon egen tillverkning av radiofarmaka som skulle kunna tillgodose tillfälliga behov hos Karolinska. Eftersom samarbetsavtalet enligt förvaltningsrätten i praktiken endast tillgodosåg den ena partens inköp av radiofarmaka var det inte ett sådant samarbete som avses i det s.k. Hamburgundantaget. Avtalet förklarades ogiltigt av förvaltningsrätten.

I övrigt saknas tydlig vägledande praxis för när Hamburg-undantagets kriterier är uppfyllda.

Bedömning

För att Region Stockholms genom avtalssamverkan ska kunna sköta driften av laboratorieverksamheten på Gotland utan att bryta mot LOU, krävs att samarbetet och avtalet utformas så att båda parterna i någon mån bidrar till att uppnå ett gemensamt mål, inte bara att Region Stockholm levererar tjänster till Region Gotland. Om samarbetet utformas enbart utifrån Region Gotlands behov finns en avsevärd risk för att det bedöms utgöra en otillåten upphandling. Inför en eventuell avtalssamverkan behöver också relationen till privata aktörer (leverantörer och samverkansparter) analyseras, för att säkerställa att dessa inte medför hinder mot samverkan.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse Hälso- och sjukvårdsförvaltningen daterad 2026-05-18

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

Marie Loob
Hälso- och sjukvårdsdirektör