



Undantag från upphandling för utbildningstjänster inom ALF- och TUA-samarbetena i vissa fall

Tillämpningsområde

Inledning

I denna bedömning tas ställning till undantag från upphandling vid köp av utbildningstjänster som baserar sig på samarbetet mellan Västerbottens läns landsting (VLL) och Umeå universitet (UmU) med anledning av ALF- och TUA-avtalen (med detta avses såväl det nationella som det regionala avtalet) samt hängavtalet med Norrbottens läns landsting, Region Jämtland Härjedalen samt Landstinget Västernorrland.

Definition

Med utbildningstjänster avses att UmU köper kompetens av de fyra landstingen/regionerna inom samarbetet i form av personal som undervisar inom de utbildningar som omfattas av ALF- och TUA-avtalen.

Avgränsning

Enbart administrativa tjänster omfattas inte av undantaget från upphandling. Detta gäller även om de administrativa tjänsterna hänför sig till samarbetet inom ALF och TUA.

Köp av enstaka undervisningstimmar från andra juridiska personer än de landsting och regioner som är del av ALF- och TUA-samarbetet (externa uppdragstagare i undervisning där den personen som undervisar fakturerar från eget bolag, m.m.) omfattas inte av undantaget, utan ska upphandlas.

Det är vidare viktigt att uppmärksamma att arbetsrättsliga bestämmelser kring anställning och bisysslor, förvaltningslagens bestämmelser om jäv samt universitetets interna regler kring anställning och bisysslor inte påverkas av denna bedömning.

Dokumentation

Vid varje tillfälle där den (enligt delegationsordningen) behöriga beslutsfattaren anser att undantaget är tillämpligt ska information gällande detta framgå av ingressen till handlingen vari köpet dokumenteras, exempelvis i ett avtal om köp av utbildningstjänster eller i underlag till bemanningsplanering. Vidare ska det skriftligt dokumenteras vilka överväganden som har gjorts och varför det har bedömts att köpet av undervisningstjänster omfattas av undantaget från upphandling. Dokumentet ska skrivas under av behörig beslutsfattare och ska diarieföras tillsammans med övriga dokument i ärendet.



ALF – och TUA-samarbetet

ALF är ett avtal mellan staten och vissa landsting om samarbete för utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av sjukvården. ALF-avtalet reglerar även statens ersättning till sjukvårdshuvudmannen för de merkostnader som läkarutbildningen medför.

TUA är ett motsvarande avtal för tandläkarutbildningen.

Av ALF-avtalet framgår att landstingen är huvudmän för hälso- och sjukvården samt att staten är huvudman för universiteten och därmed ansvarig för den utbildning som leder fram till läkarexamen, för utbildning på forskarnivå samt för den forskning som bedrivs på berörda universitet. Genom avtalet är parterna överens om att gemensamt främja hälso- och sjukvårdens utveckling genom ett fördjupat och vidgat samarbete inom forskning, utbildning och utveckling. För detta samarbete deltar universiteten i organisering och ledning av verksamheten i den del av hälso- och sjukvården som utformas med särskild hänsyn tagen till forskningens och utbildningens behov (universitetssjukvård). Av 1 § ALF-avtalet framgår vidare att landsting och universitet ska komma överens om vilka organisatoriska enheter som ska ingå i universitetssjukvården. I 2 § ALF-avtalet uppges att för samverkan ska respektive landsting och universitet bilda ett gemensamt ledningsorgan, där landstingets och universitetets ledningsnivåer är representerade och verkar på jämbördiga villkor. I ledningsorganet ska parterna komma överens om vilka resurser för utbildning, forskning och utveckling, utöver ALF-ersättningen, som ska bli föremål för gemensam prioritering samt hur dessa resurser ska användas.

TUA-avtalet innehåller i all väsentlighet samma sak som ovan.

Av ALF- och TUA-avtalen framgår slutligen att universiteteten och landstingen ska ingå regionala avtal för att reglera samarbetet.

Relevanta bestämmelser

Av 3 kap. 17 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) framgår följande.

Denna lag gäller inte för upphandling mellan två eller flera 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.

Av förarbetena (prop. 2015/16:195, del 2, s. 967) framgår följande. Med begreppet allmänna tjänster i punkt 1 avses tjänster som kan härledas till ett offentligt åliggande för en myndighet att tillhandahålla desamma eller att åtminstone tillse att så sker. Av detta följer att enbart administrativa tjänster inte kan anses vara offentliga tjänster i paragrafens mening. En indikation på att en tjänst



inte är att anses som en offentlig tjänst kan vidare vara att upphandlingen i betydande mån gäller tjänster som typiskt sett tillhandahålls av andra aktörer än myndigheter.

Det som anges i punkten 2 innebär att det inte får finnas några privata intressen i de upphandlande myndigheter som är parter i kontraktet.

Av punkten 3 framgår att de offentliga tjänsterna i fråga kan tillhandahållas av de myndigheter som är parter i kontraktet på den privata marknaden.

I 2 kap. 18 § RF stadgas att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns.

Av 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) framgår att staten som huvudman ska anordna högskolor för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt beprövad erfarenhet.

Av 1 kap. 12 § högskolelagen följer att den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om tillstånd att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor.

Av 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt 5 § tandvårdslagen (1985:125) framgår att landstingen är huvudmän för hälso-och sjukvård samt tandvård.

Bedömning

Bedömningen är att köp av utbildningstjänster inom ALF- och TUA-samarbetet inte behöver upphandlas eftersom undantaget i 3 kap. 17 § LOU är tillämpligt. Detta undantag för så kallade Hamburg-samarbeten har uppstått genom EU-domstolens praxis och från svensk sida har ansvariga myndigheter varit mycket försiktiga i sin syn på undantaget och möjligheten att tillämpa det. I och med införandet av den nya upphandlingslagen den 1 januari 2017 finns detta undantag inskrivet i lagen om offentlig upphandling. Praxis på området är emellertid ännu oklar och det finns inte många uttalanden gällande undantaget i förarbeten eller doktrin. Eftersom det rör ett undantag står det dock klart att det ska tolkas och tillämpas restriktivt. Med anledning av det just sagda är det viktigt att undantaget från upphandling som omfattas av denna bedömning inte tolkas extensivt och används för köp som inte kan hänföras till utbildningstjänster inom ALF- och TUA-samarbetet.

Universitet och högskolor ska enligt lag svara för den högre utbildningen och det är endast universitet och högskolor som kan utfärda examina för läkare, tandläkare och övriga vårdutbildningar som omfattas av samarbetet inom ALF och TUA. Det är landstingen som är huvudmän för hälso-och sjukvård samt tandvård. De aktuella utbildningarna samt hälso-och sjukvård är med andra ord tjänster som kan härledas till offentligrättsliga åligganden som universiteten och landstingen ska tillhandahålla, dvs. allmänna tjänster. Samarbetet inom ALF och TUA syftar till att främja hälso- och sjukvården respektive tandvårdens utveckling. Genom ALF- och TUA-avtalen upprättas former för samarbetet för att säkerställa att parterna kan uppnå de gemensamma målen för dessa allmänna tjänster. Detta sker genom att inrätta ett gemensamt ledningsorgan inom aktuella områden. Samarbetet uppfyller därmed första punkten i 3 kap. 17 § LOU.

Det är endast landstinget och universitetet som ingår i samarbetet inom ALF och TUA och de köp som bedöms vara undantagna från upphandling rör endast personal hos myndigheterna. Det finns alltså



inga privata intressen som är parter i samarbetet och därmed uppfylls även punkt två i den aktuella bestämmelsen.

Samarbetsområdet rör utbildning av läkare och tandläkare samt de medellånga utbildningarna med inriktning mot vård och hälsa där universitetet är den enda aktör som får utfärda examina. Landstinget bistår med kompetens inom aktuella områden så att utbildningarna kan genomföras och därmed kan landstinget säkra att de kan uppfylla sin skyldighet att tillhandahålla hälsa-och sjukvård samt tandvård. Utbildning med avslutande examensbevis för dessa utbildningar säljs inte av universitetet på en öppen marknad. För de verksamheter som omfattas av detta samarbete finns det således inte någon relevant privat marknad att prata om. På så vis uppfylls även punkt tre i bestämmelsen.

Mot denna bakgrund är bedömningen att köp av utbildningstjänster som sker med anledning av samarbetet mellan landstingen och universitetet inom de områden som omfattas av avtalen inom ALF och TUA, och som inte endast rör administrativa tjänster, är undantagna från kravet på upphandling.