

Notat

Horisontale samarbejdsaftaler

November 2025



INDENRIGS- OG
SUNDHEDSMINISTERIET

Indledning

Den 9. oktober 2025 blev lovforslag L 42 fremsat, der indebærer, at visse sundhedsopgaver den 1. januar 2027 overgår fra kommunerne til regionerne. Lovforslaget indeholder et nyt § 5, stk. 2, i overgangs-loven og en ny § 118 d i sundhedsloven. Bestemmelserne skal give mulighed for, at regioner og kommuner kan indgå såkaldte "horisontale samarbejdsaftaler" med henblik på at løse visse sundhedsopgaver i det nære sundhedsvæsen sammen.

Leveringen af de omhandlede sundhedsopgaver kan tilrettelægges af regionerne på forskellig vis. Hvis andre end regionen selv skal bidrage til opgaveløsningen, vil der som udgangspunkt være udbudspligt af ydelserne, der er omfattet af udbudslovens afsnit III om indkøb af sociale og andre specifikke tjenesteydelser. Hvis betingelserne for at indgå en horisontal samarbejdsaftale er opfyldt, kan en sådan aftale indgås uden afholdelse af udbud.

I dette notat behandles først samspillet mellem de foreslåede bestemmelser i overgangslovens § 5, stk. 2 og sundhedslovens § 118 d (afsnit 2), dernæst gives et kort overblik over reglerne om horisontale samarbejdsaftaler (afsnit 3). Det bemærkes, at ministeriet er i gang med at udarbejde en vejledning om indgåelse af horisontale samarbejdsaftaler, som vil indeholde en mere detaljeret behandling af reglerne.

1. Samspil mellem overgangsloven og sundhedsloven

Den foreslåede ordning i overgangsloven omhandler som udgangspunkt samarbejdsaftaler om, at én region og én kommune i regionen kan samarbejde om udførelsen af opgaver, hvor ansvaret for opgaven den 1. januar 2027 overføres til regionerne. Det drejer sig om akutsygepleje, patientrettet forebyggelse, rehabilitering og genoptræning på specialiseret niveau og dele af genoptræningen på avanceret niveau samt midlertidige ophold på sundheds- og omsorgspladser. Kommunerne bevarer myndighedsansvaret for nært relaterede opgaver, hvilket kan danne grundlag for indgåelse af en horisontal samarbejdsaftale om udførelse af opgaverne.

Den foreslåede ordning efter sundhedsloven er ikke særligt knyttet til overførslen af opgaver i forbindelse med sundhedsstrukturen og giver mulighed for, at der indgås samarbejdsaftaler mellem en region og flere kommuner i regionen om ydelser omfattet af sundhedslovens afsnit IX.

Indenrigs- og sundhedsministeren vil bl.a. udstede en bekendtgørelse med regler om, hvornår horisontale samarbejdsaftaler efter overgangsloven og efter sundhedsloven senest vil skulle indgås, hvis de skal træde i kraft den 1. januar 2027. Der vil ligeledes blive fastsat nærmere regler om overførslen af aktiver, passiver, rettigheder, pligter og rettigheder knyttet til de relevante opgaver (delingsaftaler).

2. Kort overblik over reglerne om horisontale samarbejdsaftaler

Horisontale samarbejdsaftaler skal leve op til følgende betingelser for at være undtaget fra udbudsloven:

- 1) kontrakten angår et samarbejde mellem ordregivere med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som de skal udføre, leveres med henblik på at realisere fælles målsætninger
- 2) gennemførelsen af samarbejdet er udelukkende underlagt hensyn, der vedrører formål af almen interesse, og
- 3) ordregiverne udfører på det åbne marked tilsammen mindre end 20 pct. af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet.

Hver af disse betingelser gennemgås nedenfor.

1) Kontrakten angår et samarbejde mellem ordregivere med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som de skal udføre, leveres med henblik på at realisere fælles målsætninger

Der skal indgås en kontrakt mellem regionen og kommunen(-erne). Kontrakten skal angå et samarbejde om at udføre offentlige tjenester som henholdsvis regionen og kommunen har ansvar for at udføre. De forskellige deltageres tjenesteydelser behøver ikke nødvendigvis at være identiske, de kan også være komplementære. Endvidere kan samarbejdet omfatte alle typer af aktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af sådanne tjenesteydelser og opgaver. Samarbejdets formål skal være at opnå fælles målsætninger, f.eks. at levere sygepleje til borgerne, eller at sikre sammenhængende patientforløb.

Inden kontrakten indgås, kan regionen og kommunen forhandle om kontraktens omfang og indhold. Der skal være tale om et reelt samarbejde, hvor alle de deltagende parter bidrager til gennemførelse af de ydelser, som samarbejdet angår. Et sådant samarbejde kræver ikke, at alle de deltagende myndigheder påtager sig udførelse af kontraktmæssige hovedforpligtelser, så længe der for alle deltagere er forpligtelser, der bidrager til den fælles gennemførelse af den pågældende offentlige tjenesteydelse. Det udgør ikke et samarbejde omfattet af udbudslovens § 15, hvis en deltager blot betaler for, at de øvrige deltagere leverer ydelsen.

Samarbejdet skal angå opgaver, som ordregiverne skal udføre. Kontrakten kan ikke indebære en overdragelse af myndighedsansvaret. Myndighedsansvaret omfatter bl.a. muligheden for at kunne fastsætte retningslinjer for driftsopgaven og forpligtelsen til at føre kontrol og tilsyn med udøvelsen af driftsopgaven. Myndighedsansvaret omfatter også tildelingskompetencen. Som en undtagelse til denne hovedregel kan ansvaret for at beslutte visitering til eller tildeling af en sundhedsydelse (tildelingskompetencen) dog godt overdrages. I modsætning til myndighedsansvaret kan driftsansvaret godt overdrages i kontrakten.

2) Gennemførelsen af samarbejdet er udelukkende underlagt hensyn, der vedrører formål af almen interesse

Gennemførelsen af samarbejdet, herunder enhver form for finansiel overførsel mellem ordregiverne, skal udelukkende være underlagt hensyn af almen interesse.

Det betyder bl.a., at en betaling mellem de deltagende ordregivere skal dække direkte og indirekte omkostninger i forbindelse med udførelse af opgaven, og samarbejdet må ikke medføre, at en af parterne opnår overskud, eller på anden vis have forretningsmæssig karakter. Endvidere må ingen privat virksomhed opnå en favorabel situation i forhold til sine konkurrenter.

3) Ordregiverne udfører på det åbne marked tilsammen mindre end 20 pct. af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet

Denne betingelse har til formål at forhindre konkurrenceforvridning, f.eks. ved at fordelene ved samarbejdet mellem ordregiverne anvendes til at underbyde konkurrenter på det åbne marked igennem krydssubsidiering mellem de aktiviteter, der udgør den offentlige tjeneste og eventuelle relaterede tjenester, der udføres på det åbne marked.

Der må gerne være private leverandører af de ydelser, som de deltagende ordregivere udfører. Ordregivernes aktiviteter i samarbejdet udføres med henblik på at opfylde ordregivernes myndighedsansvar. Aktiviteter i samarbejdet, som udføres af ordregiverne for andre end for ordregiverne selv i konkurrence med de private leverandører, skal være mindre end 20 procent. Det er kun ydelser, som ordregiverne udfører for andre end sig selv, der udføres på "det åbne marked".

