

Horisontale samarbejdsaftaler

5. December 2025

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

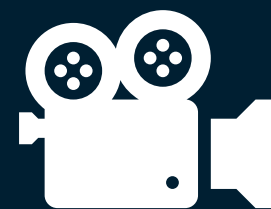
Kort om webinarret

Formål

At imødekomme den efterspørgsel, der har været efter yderligere viden om horisontale samarbejdsaftaler pba. ny lovgivning.



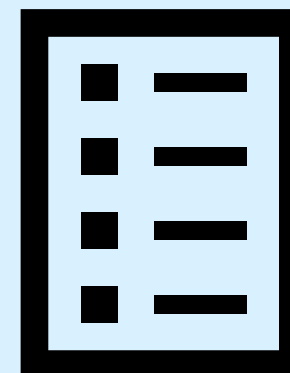
Spørgsmål kan stilles i chatten undervejs – opsamling til sidst



Webinaret optages og kan tilgås umiddelbart efter på Danske Regioners hjemmeside

Dagsorden

1. Kort introduktion til baggrund for lovgivning v. ministeriet (ca. 5 min.)
2. Oplæg ved Kammeradvokaten (ca. 35 min.)
3. Spørgsmål (ca. 20 min.)



1. Introduktion til baggrund

- ” Aftalepartierne er enige om, at kommuner vil kunne varetage hele eller dele af driften på vegne af regionen for de opgaver, som flyttes, men med fortsat regionalt myndigheds- og finansieringsansvar



Lovgivning om horisontale samarbejder er ikke vedtaget endnu

1. Henlæggelse ved lov



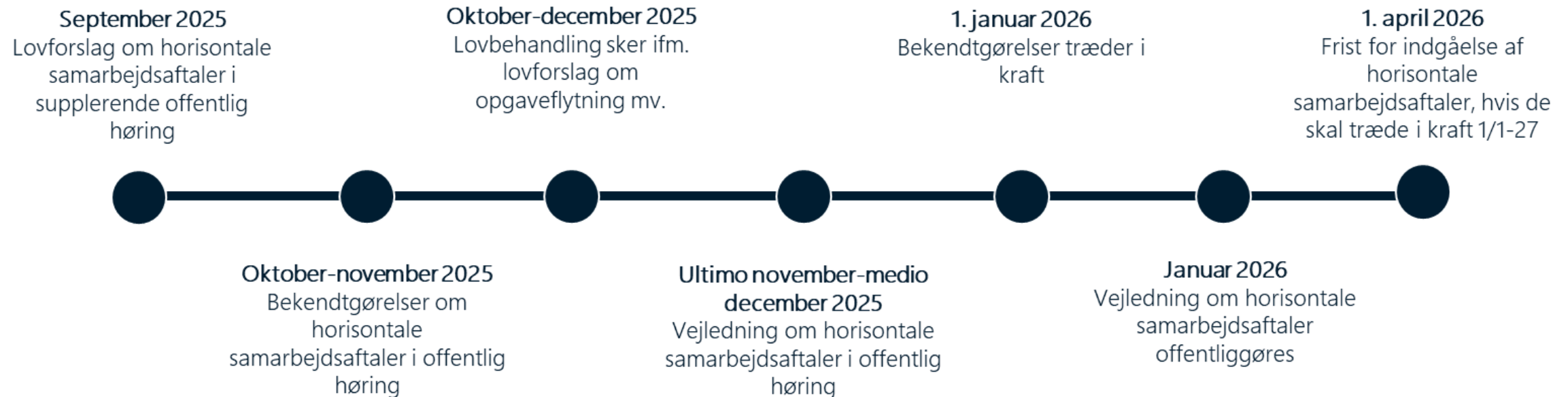
Gældende lov (overgangslov)

2. Horisontale samarbejder



Behandles i Folketinget mhp. vedtagelse december 2025 – erstatter henlæggelsesmodel

Bekendtgørelser og vejledninger udarbejdes parallelt med lovgivningsproces



2. HORIZONTALA SAMARBEJDSAFTALER





INDHOLD I OPLÆG

Indledning

Horisontale samarbejdsaftaler efter overgangsloven og sundhedsloven

Det udbudsretlige udgangspunkt

Betingelserne som de horisontale samarbejdsaftaler skal opfylde



INDLEDNING

- Levering af visse sundhedsydelser i det nære sundhedsvæsen overgår fra kommunerne til regionerne pr. 1. januar 2027.
- Med den foreslåede lov indsættes nye bestemmelser i overgangsloven (§ 5, stk. 2) og i sundhedsloven (§ 118 d), som giver mulighed for, at regioner og kommuner kan indgå horisontale samarbejdsaftaler med henblik på sammen at løse opgaverne i det nære sundhedsvæsen.
- Overgangslovens § 5, stk. 3, indeholder en bestemmelse, hvorefter en region kan anmode en kommune om at udføre visse opgaver i en overgangsperiode, hvis der ikke indgås en horisontal samarbejdsaftale.

HORISONTALE SAMARBEJDSAFTALER EFTER OVERGANGSLOVEN OG SUNDHEDSLOVEN



A close-up, slightly blurred photograph of a person's hands and arms working on a laptop. The person is wearing glasses and a dark long-sleeved shirt. Their hands are positioned over the keyboard, with one hand holding a pen. The laptop is open, and the keyboard is visible. The background is out of focus, showing what appears to be a desk and some papers.

HORISONTALE SAMARBEJDSAFTALER EFTER OVERGANGSLOVEN OG SUNDHEDSLOVEN

- Overgangslovens § 5, stk. 2, omhandler mulighed for, at et regionsråd – i overensstemmelse med udbudslovens § 15 – kan indgå en kontrakt med en kommunalbestyrelse om, at kommunen på regionens vegne varetager driften af en eller flere af de opgaver, som pr. 1. januar 2027 overføres fra kommunen til regionen.
 - Overgangslovens § 5, stk. 2, sætter særligt fokus på muligheden for, at regionen kan aftale sig frem til, at en kommune i en overgangsperiode fortsat varetager de opgaver, som ellers overgår til regionen.
-
- Sundhedslovens § 118 d, stk. 1, giver mulighed for, at et regionsråd, og en eller flere kommunalbestyrelser – i overensstemmelse med udbudslovens § 15 – kan indgå en kontrakt om samarbejde om kommunale og regionale sundhedsydelser i det nære sundhedsvæsen.
 - Kommunen eller kommunerne skal ligge i den pågældende region, men det er ikke en betingelse, at alle kommunerne hører under det samme sundhedsråd.
 - Sammenholdt med overgangslovens § 5, stk. 2, er sundhedslovens § 118 d, stk. 1, bredere og giver mulighed for, at et regionsråd kan indgå en kontrakt med flere kommunalbestyrelser i regionen. Kontrakten kan vedrøre alle opgaver omfattet af sundhedslovens afsnit IX, der handler om sundhedsydelser i det nære sundhedsvæsen, og som bl.a. omfatter alle sundhedsydelser omfattet af overgangslovens § 5, stk. 2.
 - Skabelonen for kontrakter; henvis altid til både overgangslovens § 5, stk. 2, og sundhedslovens § 118 d, stk. 1, i aftaler, der indgås inden 1. april 2026.



PROCESSUELLE FORHOLD, HERUNDER TIDSFRISTER

- Kontrakter om horisontale samarbejder skal indgås senest den 1. april 2026, hvis de skal træde i kraft den 1. januar 2027.
 - Der kan indgås aftaler om tillæg til kontrakter, der træder i kraft umiddelbart, hvis en række betingelser er opfyldt.
 - Der kan også indgås kontrakter om tillæg, f.eks. i tilfælde, hvor de nye regler eller retningslinjer forårsager øgede udgifter til levering af den relevante sundhedsydelse, så længe tillægget ikke medfører (yderligere) overførsel af aktiver, passiver, rettigheder, pligter og ansatte ved tillæggets ikrafttræden, opsigelse eller ophør.
- Aftaler indgået efter den 1. april 2026 kan tidligst træde i kraft den 1. juli 2027.
- Som udgangspunkt kan kontrakter indgået efter den 1. april 2026 tidligst træde i kraft ni måneder efter kontraktens indgåelse.



PROCESSUELLE FORHOLD, HERUNDER TIDSFRISTER

- Når kontrakten er trådt i kraft, er udgangspunktet, at hver af kontraktparterne kan opsige kontrakten med et varsel på mindst ni måneder.
- Regionsrådet skal sende oplysninger om, at der er indgået en kontrakt, om kontraktens gyldighedsperiode, og om hvilken opgavefordeling kontrakten indebærer, til Indenrigs- og Sundhedsministeriet snarest muligt efter kontraktens indgåelse.
 - Oplysninger om kontrakter, der træder i kraft den 1. januar 2027, skal sendes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet senest den 1. april 2026.
- Hvis en kontrakt opsiges af en af parterne (regionen eller kommunen), skal regionsrådet snarest sende oplysning herom til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

INDHOLDET AF SAMARBEJDSAFTALEN

Skabelon, som er et bilag til vejledningen

Kontrakten bør indeholde bestemmelser om:

- kontraktens gyldighedsperiode, som skal være mindst ni måneder,
- hvilken opgavefordeling kontrakten indebærer (opgavefordelingen skal være i overensstemmelse med udbudslovens § 15),
- hvilke aktiver, passiver, rettigheder, pligter og ansatte, der overføres ved kontraktens ikrafttræden og ved kontraktens opsigelse eller udløb,
 - Der er bl.a. mulighed for, at parterne kan aftale, at der ikke overdrages aktiver, passiver, rettigheder, pligter og ansatte, eller at bestemte aktiver, passiver, rettigheder, pligter og ansatte ikke overdrages.
 - Bestemmelser om overførsler ved kontraktens ikrafttræden, skal indeholde detaljerede oplysninger.
 - Bestemmelser om overførsler ved kontraktens opsigelse eller udløb, skal indeholde en mere overordnet beskrivelse af, hvad der forventes at blive overført.



INDHOLDET AF SAMARBEJDSAFTALEN (FORTSAT)

Overdrageren af en opgave som led i en horisontal samarbejdsaftale skal betale modtagerens udgifter ved udførelsen af den overdragne opgave. Kontrakten skal fastlægge, hvad der skal betales, og hvorledes betalingen gennemføres.

Baggrunden for kravet er, at det efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse hverken er en kommunal opgave at yde tilskud til andre myndigheder eller at opnå fortjeneste ved kommunens virksomhed. Det tilsvarende gør sig gældende for regioner. Hertil kommer, at det følger af udbudsretten, at kontrakten som udgangspunkt ikke må indeholde et reelt profitelement.



SÆRLIGT OM DRIFTS- OG MYNDIGHEDSANSVAR

- Et regionsråd og en eller flere kommunalbestyrelser vil kunne overdrage hele eller dele af ansvaret for driften af opgaver mellem hinanden.
 - De vil imidlertid efter hverken overgangsloven eller sundhedsloven som udgangspunkt kunne overdrage myndighedsansvaret.
 - Hertil gælder der dog den undtagelse, at de kan overdrage ansvaret for at tildele en sundhedsydelse, hvis det overdrages i tilknytning til opgaven med at levere en sundhedsydelse.
- Myndighedsansvaret omfatter bl.a. muligheden for at kunne fastsætte nærmere retningslinjer for driftsopgaven.
- Myndighedsansvaret omfatter også forpligtelsen til at føre kontrol og tilsyn med udøvelsen af driftsopgaven.
- Myndighedsansvaret omfatter ikke adgangen til at give konkrete instruktioner i enkeltsager.

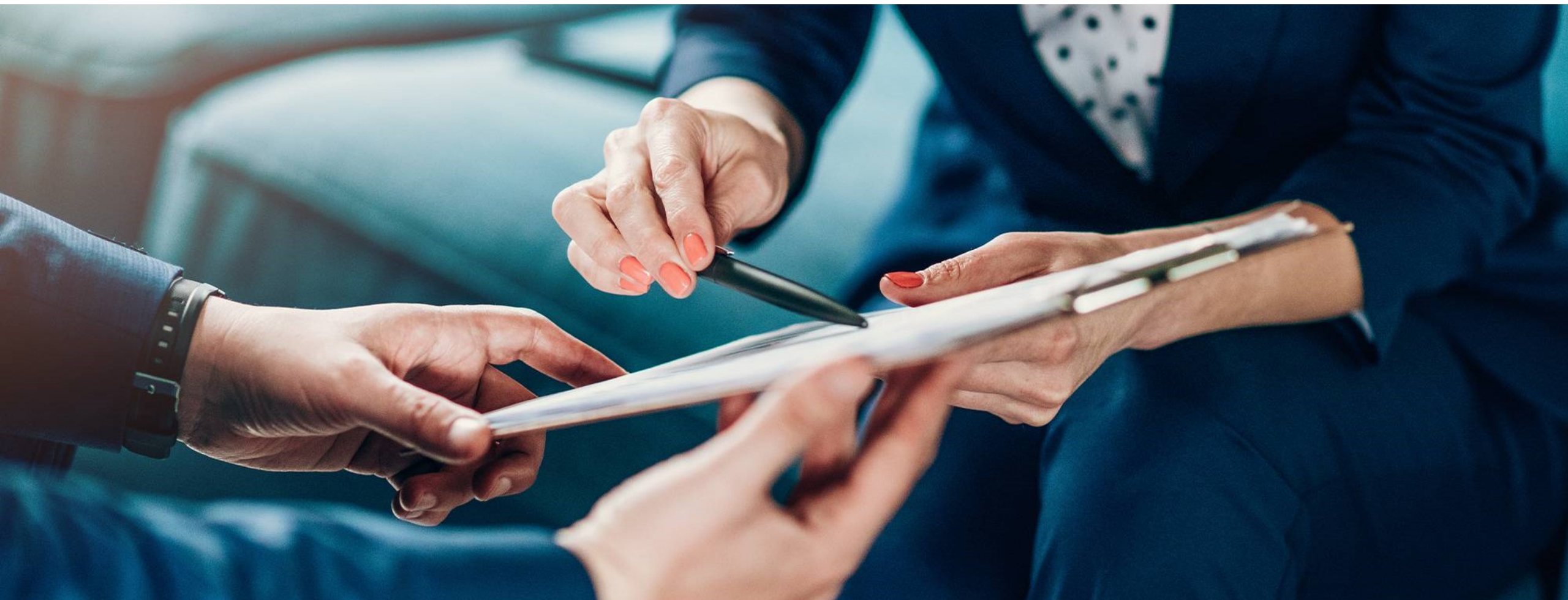
DET UDBUDSRETSLIGE UD GANGSPUNKT



DET UDBUDSRETlige UDgangSPUNKT

- Indkøb af ydelser inden for ”sociale og andre specifikke tjenesteydelser” er omfattet af udbudslovens afsnit III – ofte betegnet ‘light-regimet’.
- Sundhedsvæsen samt tilknyttede tjenesteydelser er omfattet af light-regimet. Udbudslovens regler i light-regimet finder derfor anvendelse på sundhedsopgaverne, hvis værdien af disse tjenesteydelser overstiger tærskelværdien.
 - Tærskelværdien for light-ydelser er for 2026-2027 på 5.595.000 kr.
 - For kontrakter, hvis værdi er under tærskelværdien for udbud, finder udbudslovens afsnit IV og V fortsat anvendelse.
- Undtagelsen for horisontale samarbejdsaftaler fremgår af udbudslovens § 15.
- Klager over ordregivende myndigheders overtrædelse af udbudsreglerne kan ske til Klagenævnet for Udbud.

BETINGELSERNE SOM DE HORISONTALE SAMARBEJDS-AFTALER SKAL OPFYLDE



BETINGELSERNE

Udbudslovens § 15 om horisontale samarbejdsaftaler indeholder en bestemmelse, hvorefter udbudsloven ikke gælder for offentlige kontrakter, der indgås mellem ordregivere, når følgende tre kumulative betingelser er opfyldt:

1. Der skal være en offentlig kontrakt
2. Kontrakten etablerer eller gennemfører et samarbejde mellem ordregiverne med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som ordregiverne skal udføre, leveres med henblik på at realisere fælles målsætninger.
3. Gennemførelsen af dette samarbejde er udelukkende underlagt hensyn, der vedrører forfølgelsen af formål af almen interesse.
4. Ordregiverne udfører på det åbne marked tilsammen mindre end 20 pct. af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet.
5. I tillæg hertil, gælder der også en fjerde betingelse om, at en privat virksomhed ikke må stilles i en fordelagtig situation i forhold til sine konkurrenter som følge af det horisontale samarbejde.

1. OFFENTLIG KONTRAKT

- Offentlig kontrakt: ”**gensidigt bebyrdende** kontrakter, der indgås skriftligt mellem en eller flere **økonomiske aktører** og en eller flere ordregivere, og som vedrører udførelsen af bygge- og anlægsarbejder eller levering af varer eller tjenesteydelser”, jf. udbudslovens § 24, nr. 24.
- En offentlig kontrakt skal endvidere være **gensidigt bebyrdende**, og dette betyder almindeligvis, at der skal ske udveksling af ydelser, som er af direkte økonomisk interesse for ordregiveren, og en form for betaling, som eventuelt i kontekst af en horisontal samarbejdsaftale kan være levering af en (anden) ydelse.
- Begrebet ”**økonomisk aktør**” inkluderer også ”enhver offentlig enhed”, jf. udbudslovens § 24, nr. 38.
- Staten betragtes i udbudsretlig forstand som en enhed, hvilket indebærer, at aftaler om opgaveløsning m.v. mellem forskellige enheder inden for den statslige forvaltning ikke er omfattet af udbudspligt. Det samme gælder aftaler mellem forskellige forvaltningsgrene inden for samme kommune.
- Regioner og kommuner er to forskellige juridiske personer eller enheder, og betingelsen vil derfor være opfyldt.
- NB: Hvis betingelserne for at undtagelsen finder anvendelse er til stede, finder udbudslovens øvrige regler ikke anvendelse.



2. UDBUDSLOVENS § 15, STK. 1, NR. 1) (1/3)

Det er en betingelse for fritagelse fra udbudspligten, at:

”

kontrakten etablerer eller gennemfører et samarbejde mellem ordregiverne med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som ordregiverne skal udføre, leveres med henblik på at realisere fælles målsætninger

2. UDBUDSLOVENS § 15, STK. 1, NR. 1) (2/3)

Betingelsen om "samarbejde mellem ordregiverne"

Der skal være tale om et "reelt" samarbejde.

Samarbejdet skal være mellem ordregivende myndigheder.

Samarbejdselementet skal være fremherskende, således at de ordregivende myndigheder:

- fastlægger deres behov i fællesskab,
- sammen beslutter, hvordan disse behov kan opfyldes.

Samarbejdet bliver således baseret på en strategi, der er fælles for parterne, og som kræver, at deltagerne forener deres bestræbelser for at levere offentlige tjenesteydelser.

Alle parterne skal bidrage til samarbejdet *ud over* at betale for en ydelse.

Men det er ikke et krav, at alle parter i samarbejdet leverer *lige* meget, eller at bidragene skal være identiske.

Det kræves ikke, at alle de deltagende myndigheder påtager sig udførelse af kontraktmæssige hovedforpligtelser.

Bidragene kan være komplementære.

2. UDBUDSLOVENS § 15, STK. 1, NR. 1) (3/3)

Betingelsen om "de offentlige tjenester, som ordregiverne skal udføre"

- Samarbejdet mellem ordregiverne skal have til formål at sikre, at de offentlige tjenester, som ordregiverne skal udføre, leveres.
- Der findes ingen definition af begrebet "offentlige tjenester", men der vil almindeligvis skulle være tale om tjenesteydelser forbundet med velfærdsstaten, som den offentlige sektor har ansvaret for at sikre levering af.
- Sundhedsydelser omfattet af sundhedslovens afsnit IX vurderes at være offentlige tjenester.

Betingelsen om "Med henblik på at realisere fælles målsætninger"

- For at realisere *fælles målsætninger* må det formodes, at samarbejdet skal angå offentlige tjenester på hver af ordregivernes ansvarsområder, og som ordregiverne hver især ser en fordel i at bidrage til et samarbejde omkring.



3. UDBUDSLOVENS § 15, STK. 1, NR. 2)



gennemførelsen af [det horisontale] samarbejde udelukkende er underlagt hensyn, der vedrører forfølgelsen af formål af almen interesse

- Betingelsen har bl.a. betydning i relation til finansiel overførsel mellem de deltagende ordregivere.
- Betalinger mellem ordregivere i et horisontalt samarbejde skal således være "underlagt hensyn af almen interesse".

Svarer en betaling for ydelser til ren omkostningsrefusion, taler det for, at ordningen er underlagt hensyn af almen interesse.
- En omkostningsrefusion kan omfatte alle *de direkte og indirekte udgifter*.
- Der vil alene kunne medtages udgifter, der er forbundet med udførelsen af opgaver som følge af den indgåede aftale og opgavefordelingen deri.

4. UDBUDSLOVENS § 15, STK. 1, NR. 3)

”

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

”tilsammen”

- Beregningen af andelen på 20 pct. skal ikke foretages individuelt for hver ordregiver. I stedet skal der foretages en samlet beregning af ordregivernes aktiviteter i samarbejdet set i forhold til, hvad ordregiverne samlet set leverer af samme aktiviteter på det åbne marked.

”mindre end 20 pct.”

- Udbudslovens § 16 beskriver, hvordan udregningen foretages.

“de aktiviteter, der ”berøres af samarbejdet”

- De aktiviteter, der samarbejdes om, uanset om de leveres for at opfylde ordregivernes myndighedsansvar *eller* på det åbne marked.



5. INGEN PRIVATE MÅ FÅ EN FORDEL



Eksempler på mulige fordele:

- Eksisterende privat leverandør får en øget omsætning på grund af samarbejdet, uden at reglerne om ændring af eksisterende kontrakter overholdes.
- Samarbejdet "lukker" markedet i fremtiden.



EKSEMPEL: SØNDERBORG AFFALD, KENDELSE AF 10. FEBRUAR 2014

- Affaldsregion Nord I/S (AFRN) er et kommunalt ejet affaldsselskab.
- AFRN indgik en aftale uden udbud med Trekantsområdets Affaldsselskab I/S (TAS) om levering og forbrænding af brændbart affald.
- Sønderborg Affald A/S klagede med påstand om at aftalen skulle have været udbudt.

Betingelse for horisontalt samarbejde

Hvorfor ikke opfyldt?

1. Aftalen reelt samarbejde om levering af en fælles offentlig service

Der var **intet fælles udøvet myndigheds- eller serviceansvar**. Aftalen var en **ren leverings- og behandlingsaftale**, ikke et fælles projekt om udførelse af en offentlig opgave.

2. Almenhedens interesse – ikke økonomiske hensyn

Aftalen var en **kommerciel leveranceaftale** mod betaling. TAS optrådte desuden delvist på et **marked** ved at behandle affald fra flere aktører, hvilket viser økonomisk formål.

3. Mindre end 20 pct. på det åbne marked

TAS havde en **væsentlig del af sin aktivitet på det åbne marked**, hvilket udelukker anvendelsen af § 15 i udbudsloven.



EKSEMPEL: MADHUSSAGEN, KENDELSE AF 22. MARTS 2018

- **Offentlige tjenester som ordregiverne skal udføre:** Den lovpligtige madservice efter servicelovens § 83, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, leveres til de to samarbejdende kommuners egne borgere, som er visiteret til ydelsen.
- **Reelt samarbejde:** Kommunerne bar gensidige forpligtelser og delte opgaver (produktion, distribution, drift, koordinering m.v.).
- **Almenhedens interesse:** Kommunal kerneopgave + samarbejdets økonomi var tilrettelagt efter omkostningsprincipper, ikke markedsdrift.
- **20 pct. reglen:**
 - Madservicen var ikke en aktivitet "på det åbne marked", selvom private leverandører kunne levere tilsvarende ydelser, fordi samarbejdet ikke havde aktiviteter med leverance til andre end dem selv i konkurrence med private aktører.
 - HVIS "ekstratilbud" (kage, skåret frugt, råkost mv.), kan anses for aktiviteter på et "åbent marked", var aktiviteten marginal set i forhold til hovedydelsen. Efter konkret vurdering var tærsklen ikke overskredet (65.543 kr. v 1.086.718 kr. i februar måned 2018, dvs. 6 %).
- Der indgår ikke private aktører, som igennem samarbejdet ville få en **fordel**.

EKSEMPEL: MADHUSSAGEN, KENDELSE AF 22. MARTS 2018

Samarbejdet

- Produktion af fuldkost og diæter i henhold til den nationale kosthåndbog.
- Pakning af ugekasser med udgangspunkt i hver enkelt borgers individuelle valg
- Håndtere kundebestillinger
- Telefonbetjening af borgere
- Udvikling af madtilbuddet, så det afspejler borgernes behov og opfylder de løbende reviderede målsætninger og krav opstillet hertil i den nationale kosthåndbog.

Hver kommunes opgaver

- Visitation af hjemmeboende borgere i de respektive kommuner til modtagelse af madservice.
- Opstartsbesøg hos borgere i de respektive kommuner. Ved besøget introduceres borgerne til madkonceptet, opvarmningsmetoder, priser, procedurer osv.
- Madudbringning til egne borgere, dvs. ansættelse af chauffører og tilvejebringelse af kølebiler.
- Kostvejledning af egne borgere.
- Politisk godkendelse af kvalitets- og priskrav.

Randers kommune

Leder af produktionen

Ansatte ved produktionen

Ansvar for drift, budget osv.

Bygninger og inventar

Databehandler for Norddjurs

Norddjurs kommune

Afholder engangsudgifter til licenser og konvertering af data i forbindelse med etableringen af samarbejdet.

Stille kølebiler til rådighed for hinanden i forbindelse med service og reparation mv

Styregruppe

Beslutninger om den daglige drift, bl.a:

- Udvikling af tilbud
- Information til borgere og personale
- Opsamling af erfaring med opstartsmøder hos borgerne
- Evaluering af samarbejdet



3. Spørgsmål



JENS TEILBERG SØNDERGAARD
PARTNER, ADVOKAT

M +45 40 90 92 44
@ JTSO@POULSCHMITH.DK
W POULSCHMITH.DK



GRITH SKOVGAARD ØLYKKE
PARTNER, PH.D., ERHVERVSJURIDISK
RÅDGIVER

M +45 53697831
@ GROL@POULSCHMITH.DK
W POULSCHMITH.DK



Hans B. Thomsen
KOMMITTERET, INDENRIGS- OG
SUNDHEDSMINISTERIET



Tak for i dag!

5. december

Indenrigs- og Sundhedsministeriet