

Sammenlægning af rådgivningsydelser ved beregning af tærskelværdien

11. juni
2026

Initialer:
JNB

Notatets formål:

Når værdien af et indkøb overstiger udbudslovens tærskelværdi på henholdsvis 1.044.400 kr. for statslige myndigheder og 1.611.360 kr. for kommunale og regionale myndigheder¹, er indkøbet som udgangspunkt udbudspligtigt og skal konkurrenceudsættes i overensstemmelse med udbudslovens regler og udbudsretlige principper.

Reglerne om beregning af kontraktværdi og håndtering af løbende/successive indkøb fremgår af udbudslovens kapitel 5, nærmere bestemt §§ 30, 31 og 35.

- Udbudslovens § 30 fastslår, at kontraktens værdi skal opgøres som det samlede beløb ekskl. moms, som ordregiver anslår at skulle betale, medregnet alle optioner og forlængelser, og under hensyntagen til at indkøbene ikke må kunstigt opdeles for at bringe indkøb under tærskelværdierne.
- Udbudslovens § 31 fastslår, at man som udgangspunkt skal se på hele ordregivers forbrug, når kontraktværdien skal beregnes, men at tærskelværdien i særlige tilfælde kan opgøres for den bestillende enhed, hvis denne enhed opfylder betingelserne for decentrale enheder om selvstændigt ansvar, budget og selv står for gennemførelse af udbudsforretningen.
- Udbudslovens § 35 fastlægger, at ved vare- og tjenesteydelseskontrakter, der indgås med regelmæssige mellemrum eller fornyes i et bestemt tidsrum, beregnes værdien samlet enten på baggrund af de foregående 12 måneders faktiske indkøb, korrigeret for forventede ændringer, eller på grundlag af de næste 12 måneders anslåede indkøb

Nærværende notat søger - på baggrund af det ovenfor beskrevne regelsæt - at afdække, hvornår rådgivningsydelser skal sammenlægges ved beregning af tærskelværdierne, herunder betydningen af indholds- og tidsmæssig sammenhæng og ordregivers pligt til et velunderbygget skøn efter de nævnte bestemmelser

Beregning af kontraktværdien for lignende indkøb

Ordregiver skal selv, efter bedste evne, skønne, om værdien af en konkret indkøb overstiger udbudslovens tærskelværdi. Indkøbets estimerede/anslåede værdi fastsættes af det samlede beløb ekskl. moms, inkl. alle optioner og forlængelser. Udbudsloven angiver således en specifik opgørelses metode, men angiver dog derudover, at ordregiver ikke må opdele sine indkøb kunstigt for at undgå sin udbudspligt. Af denne grund skal der foretages en vurdering af om lignende indkøb, der

¹ De angivne beløb er tærskelværdierne gældende for 2026 og 2027

foretages successivt indenfor en kort tidshorisont skal sammenlægges værdimæssigt, med den konsekvens at indkøbene er udbudspligtige hvis de samlet set overstiger den relevante tærskelværdi.

I vurderingen af om værdien af flere løbende anskaffelser af ensartede eller lignende rådgivningsydelser skal sammenlægges, skal følgende elementer indgå:

1. Er selve rådgivningsydelserne ensartede/lignende?
2. Skal ensartede/lignende indkøb af rådgivningsydelser foretages indenfor en kort tidshorisont?
3. Skal indkøbene foretages af den ordregivende myndighed selv eller af decentrale enheder under ordregiverens ressortområde?

Ad 1) Hvornår anses rådgivningsydelser for ensartede eller lignende?

Ved vurderingen af, om flere ensartede/lignende rådgivningsydelser, der løbende indkøbes, eller flere forskellige rådgivningsydelser, der indkøbes samtidig men på forskellige kontrakter, skal sammenlægges, indgår bl.a. følgende momenter:

- Skal anskaffelserne opfylde samme formål (indgår de f.eks. i løsningen af samme konkrete behov, opgave eller projekt)?
- Opfylder anskaffelserne samme økonomiske og tekniske funktion?
- Kan ydelserne leveres af de samme leverandører?

Hvis spørgsmålene kan besvares bekræftende, taler det for, at rådgivningsydelserne er ensartede/lignende og derfor skal sammenlægges værdimæssigt. Det taler yderligere for sammenlægning, hvis beslutning om at foretage anskaffelserne træffes af samme enhed/ledelse og finansieres over samme budget.

Eksempel:

En typisk situation kunne være den, at man indenfor en periode på 3 måneder skal indkøbe forskellige rådgivningsydelser (f.eks. en projektleder og en faglig specialist), men på forskellige kontrakter med forskellige leverandører.

Her skal ordregiver ved værdiansættelsen af indkøbene vurdere, om ydelserne angår samme projekt eller søger at for at opnå samme mål/behov. Det kunne f.eks. være tilfældet, hvis indkøbene begge angik et projekt om beregning af konsekvenserne ved skybrud i en bestemt kommune.

Selvom om ydelserne i dette tilfælde er indkøb hos forskellige leverandører, så skal de værdimæssigt sammenlægges, hvis det også i det konkrete tilfælde var muligt at indkøbe dem fra samme leverandør. Hvis værdien af de to rådgivningsydelser dermed samlet overstiger den relevante tærskelværdi, skal indkøbene i udbud uanset hvordan kontrakterne er konstrueret.

Ad 2) Er rådgivningsydelserne anskaffet indenfor en kortere tidsperiode?

Hvis en ordregivende myndighed anskaffer flere ensartede eller lignende ydelser med regelmæssige mellemrum, skal værdien af de kontrakter opgøres under ét, når det vurderes, om tærskelværdien er overskredet.

Der vil være tale om "kontrakter, der indgås med regelmæssige mellemrum"², hvis det er forudsigeligt for ordregiveren, at der vil blive indgået flere lignende kontrakter inden for det samme år.

Kontraktværdien for kontrakter, der indgås med regelmæssige mellemrum, skal efter udbudslovens § 35 beregnes på baggrund af enten:

- Den samlede faktiske værdi af samtlige kontrakter, der er tildelt i de foregående 12 måneder eller det foregående regnskabsår, så vidt muligt korrigeret for forventede ændringer i mængde eller værdi, eller
- Den samlede anslåede værdi af samtlige kontrakter, der vil blive tildelt i løbet af de 12 måneder, der følger efter den første levering (eller i løbet af regnskabsåret, hvis dette er over 12 måneder).

Opsummerende skal kontraktværdien af lignende indkøb, som indgås løbende, således beregnes på baggrund af den samlede anslåede værdi af alle indkøbene hen over en 12-måneders periode, jf. udbudslovens § 35. Hvilken af ovenstående opgørelsesmetoder der anvendes, bestemmes ud fra, hvilken metode ordregiver vurderer giver det mest retvisende resultat.

Eksempel:

Hvis det er sædvanligt for en ordregiver at foretage indkøb af rådgivningsydelser, som anskaffes med regelmæssige mellemrum, er fremtidige anskaffelser forudsigelige, og værdien af disse indkøb skal således opgøres under ét, når det vurderes, om tærskelværdien er overskredet. Modsat forholder det sig med ydelser, som ikke nemt kan forudses, f.eks. behovsbestemte rådgivningsydelser, såsom indkøb af teknisk bistand ved akutte driftsproblemer eller nedbrud, hvor det kan være vanskeligt at forudse, hvornår og om behovet opstår.

Ved forlængelse af rådgivningskontrakter, f.eks. af en projektleder, forholder det sig som oftest anderledes, idet en ordregiver i de fleste tilfælde (med et konservativt skøn) kunne eller burde have forudset, at kontrakten skulle forlænges. I så fald skal kontrakterne formentlig sammenlægges.

Bemærk:

Som ordregiver bør du være opmærksom på, om gentagne indkøb reelt dækker over en forlængelse eller genforhandling af en kontrakt, så der i praksis er tale om én længerevarende kontrakt med en højere samlet værdi. Særligt ved gentagne tildelinger til samme leverandør kan der være risiko for ulovlig opdeling, jf. udbudslovens § 30, stk. 2.

At værdien skal beregnes samlet, indebærer ikke nødvendigvis, at indkøbene skal udbydes samlet. Det enkelte indkøb skal dog gennemføres efter reglerne, der gælder for den samlede værdi. Hvis tærskelværdien er overskredet, skal også mindre enkeltindkøb derfor udbydes efter udbudsloven. I sådanne situationer kan det potentielt være hensigtsmæssigt at etablere en rammeaftale, der dækker behovet i op til fire år.

Ad 3) Er indkøbene foretaget af den ordregivende myndighed selv eller af decentrale enheder?

² Jf. udbudslovens § 35, stk. 1.

Alle indkøb, der foretages af den ordregivende myndigheds enheder, skal som udgangspunkt sammenlægges værdimæssigt ved beregningen af, om tærskelværdien er overskredet, jf. udbudslovens udgangspunkt om, at hele myndighedens forbrug skal indgå i opgørelsen.

Dog skal decentrale enheders indkøb ikke altid sammenlægges med den ordregivende myndigheds ensartede eller lignende indkøb, hvis den decentrale enhed selv er ansvarlig for indkøbet. En decentral enhed vurderes selv at være ansvarlig for indkøbet, når enheden opfylder følgende betingelser:

- Enheden står selv for gennemførelse af udbuddet og træffer selv afgørelse om købet.
- Enheden har et selvstændigt budget for det pågældende udbud og står selv for finansiering af indkøbet.
- Enheden benytter ikke den ordregivende myndigheds eksisterende indkøbsaftaler på det konkrete område.

Alle ovennævnte betingelser skal være opfyldt, for at værdien af den decentrale enheds indkøb ikke skal sammenlægges med den ordregivende myndigheds øvrige lignende indkøb.

Hvis enhederne derimod ikke selv gennemfører indkøbene og træffer beslutninger i forbindelse hermed – f.eks. hvis dette varetages af en central indkøbs- eller koncernfunktion – skal værdien af indkøbene beregnes samlet, selv om de finansieres af de enkelte enheder.

Eksempel:

Som et eksempel kan nævnes, at værdien af indkøbene hos en børnehave eller en skole ikke skal sammenlægges med kommunens øvrige lignende indkøb, hvis institutionerne opfylder kriterierne ovenfor.

Svar på specifikke spørgsmål ift. rådgivningsydelser under den grønne trepart:

Hvad kan man konkret gøre for at fastsætte indkøbets værdi, hvis man ikke har købt ydelsen før – skal der f.eks. gennemføres markedsafdækning, og kan den baseres på ét tilbud eller anden håndoplysninger?

Der eksisterer ikke formkrav til, hvordan man skal sandsynliggøre opgørelsen af et kommende indkøbs værdi, udover at ordregiver skal foretage en saglig vurdering af værdien af det/de kommende indkøb.

En saglig vurdering kan eksempelvis foretages ved at fremskrive værdien af et tidligere indkøb med inflationen i den mellemliggende periode eller ved at indhente tilbud fra leverandører på markedet. Fastsættelse af et indkøbs værdi kan således godt basere sig på et tidligere indkøb. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at hvis opgørelsen af indkøbets værdi ender lige under tærskelværdien, bør det oprindelige estimat understøttes af yderligere oplysninger, f.eks. historiske priser, markedsdialog eller øvrige markedsdata.

Hvornår anses en ordregiver for at have handlet i god tro ved vurderingen af kontraktværdien – og indebærer det et forsigtighedsprincip?

Der eksisterer ikke et generelt forsigtighedsprincip, hvorefter der skal tillægges en "buffer" til kontraktværdivurderingen. Har man konkret viden om kontraktens værdi, f.eks. hvis man har modtaget

flere tilbud på en opgave, kan man derfor lægge den højeste af disse værdier til grund uden yderligere tillæg.

Har man ikke konkrete tilbud, skal der foretages en saglig vurdering af den estimerede kontraktværdi. Det vil formentlig være usagligt at basere kontraktværdiestimatet på en tidligere kontrakt uden at tage højde for inflation eller andre markedsmæssige ændringer, medmindre indkøbene ligger tidsmæssigt meget tæt på hinanden.

Ovenstående understøttes af praksis fra Klagenævnet for Udbud (Intervare mod Køge Kommune, 12. maj 2023), hvorefter der bør gennemføres EU-udbud, hvis der er reel usikkerhed om, hvorvidt tærskelværdien overskrides. Praksis viser dog også, at ordregiver har et vidt skøn, som sjældent tilsidesættes, hvis det er udøvet sagligt og i god tro.