

Notat • 22. oktober 2026

Bekymrende høj koncentration af aktører på skoleområdet er en konsekvens af udbud

Kommunernes fælles udbud af specialiserede skoletilbud har samlet markedet hos få udbydere. LOS har opgjort koncentrationen på den nye rammeaftale: De fire største udbydere har to tredjedele af skoleafdelingerne og næsten ni tiendedele i den mest specialiserede kategori. Koncentrationen følger i høj grad af udbuddets opbygning, og den samme model er nu foreslået på herbergsområdet.

Redaktør

Louisa Valentin Moestrup

Politisk chef

9282 0430

lhm@los.dk

Kommunikation

Christian Emil Holm

Politisk kommunikations-
rådgiver

9282 0411

ch@los.dk

Analyse

Marius Heltberg Lassen

Økonom

9282 2603

ml@los.dk

Da 29 kommuner på Sjælland udbød de specialiserede skoletilbud i ét fælles udbud, blev markedet designet på samme tid. Det skyldes ikke kun konkurrencen, men også den måde, udbuddet er bygget op på. Ét udbud afgør adgangen til 29 kommuner på én gang, der er på forhånd sat et loft over antallet af udbydere i hver kommune, og mindstekravene sorterer tilbuddene efter størrelse.

Når kommuner køber specialiserede indsatser i store fælles udbud, konkurrerer udbyderne om adgangen til markedet og ikke om borgerne i markedet. Den udbyder, der vinder, har adgang til alle kommunerne i op til syv år. Den, der taber, har ingen sikkerhed for et marked i samme periode. Dette notat handler ikke om de tilbud, der har vundet udbuddet, men om, hvordan selve udbudsmetoden påvirker markedet. Denne erfaring er særligt relevant, fordi et tidligere lovudkast lægger op til at anvende udbudsmetoden på herbergsområdet.

Fire udbydere har to tredjedele af skoleafdelingerne

Rammeaftalen for behandlings- og specialundervisningstilbud trådte i kraft 1. august 2026 for 29 kommuner. Ved forrige udbud i 2020 var kredsen 18 kommuner, og det udbud havde en anslået værdi af 4,8 mia. kr.¹ Efter udbuddet driver 17 udbydere de 53 skoleafdelinger på aftalen. I den mest specialiserede kategori, kategori B, er kun otte udbydere godkendt.

Tabel 1

Kategori B er højt koncentreret, og kategori A ligger lige under grænsen for høj koncentration

Koncentrationen blandt udbydere på den fælles rammeaftale, målt på antal skoleafdelinger, opdelt på rammeaftalens to priskategorier.

	Kategori A	Kategori B
Skoleafdelinger	53	39
Udbydere	17	8
De fire største udbyderes andel (CR4)	66,0 %	87,2 %
Herfindahl-Hirschman-indeks (HHI)	1.734	2.952
Effektivt antal udbydere (10.000/HHI)	5,8	3,4

Enheden er skoleafdelinger og ikke pladser. Markedet er afgrænset til afdelingerne på rammeaftalen. Alle 53 afdelinger er godkendt i kategori A, og 39 af dem også i kategori B. Effektivt antal udbydere viser, hvor mange udbydere med samme andel der giver samme HHI. Se afsnittet "Sådan har vi gjort".

Tabel: LOS – Landsorganisationen for sociale tilbud • Kilde: LOS på baggrund af leverandørkatalog for den fælles rammeaftale, modtaget fra Københavns Kommune september 2026 • [Hent data](#) • [Download billede](#) • Lavet med [Datawrapper](#)

CR4 viser, hvor stor en del af markedet de fire største udbydere har. HHI tager også højde for, hvordan resten af markedet er fordelt. Et HHI på 2.952 i kategori B svarer til koncentrationen i et marked med kun godt tre lige store udbydere, selvom otte er godkendt.

De amerikanske konkurrencemyndigheder kalder et marked med et HHI mellem 1.000 og 1.800 moderat koncentreret og et marked over 1.800 højt koncentreret.² Efter den målestok er kategori B højt koncentreret, og kategori A er moderat koncentreret tæt på grænsen. Grænserne er lavet til fusionskontrol og bruges her som målestok, ikke som en juridisk vurdering.

Koncentrationen følger af udbuddets opbygning

Ét udbud afgør adgangen til 29 kommuner på én gang. En udbyder, der taber, har ikke andre kommuner at søge mod. Rammeaftalen er formelt ikke eksklusiv, men en leverandør er ikke garanteret en omsætning under aftalen.³ For et tilbud uden aftale er der dermed heller ingen sikkerhed for et marked.

Udbuddet fastlægger desuden på forhånd, hvor mange udbydere hver kommune højst indgår rammeaftale med i hver kategori. I 18 af de 29 kommuner er loftet én udbyder pr. kategori. Antallet af udbydere er dermed delvist bestemt af udbuddet og ikke kun af konkurrencen.

Mindstekravene i udbuddet ligger over lovgivningens krav. Et tilbud skal have plads til mindst 25 elever og mindst én psykolog pr. skoleafdeling.⁴ Kvalitetsaftalebekendtgørelsen kræver en normering på mindst 10 elever og stiller intet krav om psykolog.⁵

Markedet ligger derefter fast i fem til syv år, fordi aftalerne løber fem år og kan forlænges to gange med ét år.

Samme model er på vej på herbergsområdet

Et lovudkast fra Social- og Boligministeriet fra 6. november 2025 bygger på samme model på herbergsområdet.⁶ Ikke-offentlige herberger efter servicelovens § 110 vil efter lovudkastet skulle have en driftsaftale med kommunen, og aftalen skal være indgået efter et forudgående udbud. Kommunerne i hver region skal gennemføre udbuddet i fællesskab, fx i regi af KKR og med SKI som ekstern leverandør. Kontrakterne foreslås at løbe i seks år med mulighed for forlængelse i op til to år, og andelen af pladser, der udbydes til ikke-offentlige herberger, foreslås at svare til andelen i dag, ca. 65 pct. Lovudkastet har været i høring, men er endnu ikke fremsat i Folketinget. KL bakker op om, at udbyderne vælges ved udbud, og mener, at det er "afgørende, at udbuddet angår én samlet landsdækkende aftale".⁷

Tabel 2

Herbergsmodellen går videre end skoleudbuddet

Skoleudbuddet sammenlignet med modellen i lovudkastet om kapacitetsstyring på herbergsområdet.

	Skoleudbuddet	Herbergsmodellen i lovudkastet
Indkøber	29 kommuner i ét fælles udbud	Kommunerne i hver region i fællesskab, fx KKR, med SKI
Periode	5 år + 2 × 1 år	6 år + op til 2 år
Styring af antal	Loft over antal udbydere pr. kommune og kategori	Fast andel af pladserne til ikke-offentlige herberger, ca. 65 pct.
Tilbud uden aftale efter udbud	Ingen sikkerhed for et marked	Mister godkendelsen

Tabel: LOS – Landsorganisationen for sociale tilbud • Kilde: Udbudsbetingelser for rammeaftalen og lovudkast fra Social- og Boligministeriet, 6. november 2025 • [Hent data](#) • [Download billede](#) • Lavet med [Datawrapper](#)

Et ikke-offentligt herberg, hvis driftsaftale ikke er indgået efter udbud, mister ikke kun markedet, men også socialtilsynets godkendelse fra 1. januar 2028. Selvmøderprincippet bevares, så borgeren kan stadig henvende sig direkte, men kun til de herberger, der har vundet udbuddet.

LOS' vurdering

Skoleudbuddet viser, at et stort fælles udbud ikke bare vælger mellem udbydere. Det bestemmer også, hvor mange udbydere der er tilbage, og for hvor længe. Mindstekravene i skoleudbuddet udelukker mindre tilbud alene på deres størrelse. De udbydere, der får en aftale, står stærkest ved næste udbudsrunde, fordi de har data og erfaring med dokumentationskravene, så koncentrationen kan forstærke sig selv fra runde til runde. Det har konsekvenser for alle parter. Borgerne får færre tilbud at vælge imellem og dermed færre muligheder for et match, der holder. Kommunerne bliver afhængige af få udbydere, så hvis én leverandør lukker, rammer det mange kommuner på én gang. Og når der er færre udbydere ved næste runde, er der også mindre konkurrence. De mindre tilbud, der ikke får en aftale, mister deres marked i hele aftaleperioden, og mangfoldigheden blandt de ikke-offentlige tilbud forsvinder på sigt.

LOS anbefaler derfor, at kommunerne ikke overfører skoleudbuddets model til andre dele af det specialiserede socialområde uden at tage stilling til, hvor koncentreret markedet bliver bagefter. Hvis der udbydes, bør der ikke være et loft over antallet af udbydere, mindre tilbud bør have en reel mulighed for at byde og vinde, mindstekrav bør kunne begrundes fagligt, og koncentrationen bør opgøres før og efter hver udbudsrunde.

Aftalen bag lovudkastet på herbergsområdet skal gøre det sværere at misbruge området. Det formål deler LOS, og LOS var positiv over for takstlofterne på herbergsområdet i sit høringssvar. Men et udbud, der samler markedet hos få udbydere, bekæmper ikke økonomisk misbrug. Udbud fremhæves ofte som et greb til at styre udgiftsudviklingen. Notatet forholder sig ikke til de økonomiske konsekvenser af skoleudbuddet, men en høj markedsconcentration vil sjældent medføre en besparelse.

På herbergsområdet gentager LOS anbefalingen fra sit høringssvar af 8. december 2025: Udbuddet skal tilrettelægges, så mindre aktører kan byde og vinde. Skoleudbuddet viser, hvad der ellers sker, og et landsdækkende udbud, som KL ønsker, vil samle efterspørgslen endnu mere end skoleudbuddets 29 kommuner. Antallet af driftsaftaler bør ikke begrænses på forhånd ud over den samlede kapacitet, mindstekrav bør kunne opfyldes af mindre herberger, og koncentrationen bør opgøres før og efter udbuddet.

LOS anbefaler desuden, at det undersøges, om en kvalifikationsordning kan opfylde lovudkastets formål uden et udbud. I en kvalifikationsordning kan alle herberger, der opfylder kravene, få en driftsaftale. Når kommunen ikke vælger mellem udbyderne, er der efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning ikke tale om en offentlig kontrakt, der skal i udbud.⁸

Sådan har vi gjort

- LOS har brugt leverandørkataloget for den fælles rammeaftale, som LOS har modtaget fra Københavns Kommune i september 2026. Kataloget viser alle skoleafdelinger med rammeaftale efter udbuddet, fordelt på udbyder, beliggenhedskommune og priskategori.
- Enheden er skoleafdelinger. Der er 53 i alt, alle godkendt i kategori A og 39 også i kategori B. Andelene er beregnet inden for hver kategori. Kataloget har ikke pladstal, så en stor og en lille afdeling vejer ens.
- Udbydere, der står under flere stavemåder i kataloget, er lagt sammen, når visitationskontakten er den samme. Det gælder tre udbydere, så katalogets 20 navne bliver til 17 udbydere.
- CR4 er summen af de fire største udbyderes andele. I kategori A deler tre udbydere fjerdepladsen, men CR4 er den samme, uanset hvem af dem der tælles med.

- HHI er summen af alle udbyderes kvadrerede andele i procent og ligger mellem 0 og 10.000. Antallet af lige store udbydere, der giver samme HHI, er 10.000 divideret med HHI.
- Markedet er afgrænset til rammeaftalen. Kommunale tilbud og tilbud, som kommunerne visiterer til uden for aftalen, indgår ikke.
- Loftet over antallet af udbydere er opgjort ud fra udbudsbetingelsernes bilag A2, der viser det højeste antal rammeaftaler pr. kommune og kategori.

Noter

Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen: Orientering om nyt udbud af (privat) behandlings- og specialundervisning, 30. september 2025.

[https://www.kk.dk/sites/default/files/2025-11/B%C3%98RN%20OG%20UNGE%20-%20Orientering%20om%20nyt%20udbud%20af%20\(privat\)%20behandlings-%20og%20specialundervisning.pdf](https://www.kk.dk/sites/default/files/2025-11/B%C3%98RN%20OG%20UNGE%20-%20Orientering%20om%20nyt%20udbud%20af%20(privat)%20behandlings-%20og%20specialundervisning.pdf)

U.S. Department of Justice og Federal Trade Commission: Merger Guidelines, 2023, afsnit 2.1.

<https://www.justice.gov/d9/2023-12/2023%20Merger%20Guidelines.pdf>

Københavns Kommune på vegne af 29 kommuner: Udbudsbetingelser for udbud af behandlings- og specialundervisningstilbud (BOS) og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem (SBU), afsnit 2.2 og 2.4 samt bilag A2. Udbudsmaterialet er tilgængeligt på Mercell.

Københavns Kommune: Bilag B, Kravspecifikation, afsnit 5.

<https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/1eae3c69-a2fb-4994-8ae0-4362d2807f02/a34e8907-7024-4e44-9af5-3a4f19908b6a-bilag-21.pdf>

Bekendtgørelse nr. 1646 af 12. december 2023 om kvalitetsaftaler, § 9.

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1646>

Social- og Boligministeriet: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service og forskellige andre love, sendt i høring 6. november 2025, § 6, stk. 7, og bemærkningerne s. 26–28.

<https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/4daa84d0-b101-4485-8e61-29fca0405cf2/Udkast%20til%20lovforslag%20til%20ekstern%20h%C3%B8ring.pdf>

KL: Høringssvar om takstlofter på §§ 109 og 110, driftsaftaler og ændringer i refusionsordningen, 6. januar 2026. <https://www.kl.dk/hoeringssvar/social/2025/hoeringssvar-serviceloven-om-takstlofter-paa-109-og-110-driftsaftaler-og-aendringer-i-refusionsordningen>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: Udbudsloven – vejledning om udbudsreglerne, december 2024, afsnit 4.2. <https://kfst.dk/media/ua3fm12r/udbudsloven-vejledning-om-udbudsreglerne-a.pdf>