



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud

Konkurrence- og Forbrugeranalyse 02

2013

Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens vej 35

2500 Valby

Tlf. +45 41 71 50 00

E-mail: **kfst@kfst.dk**

On-line ISBN 978-87-7029-529-1

Analysen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Maj 2013

Indhold

Kapitel 1	
Hovedkonklusioner	4
1.1 Hovedkonklusioner	4
1.2 Barrierer	5
1.3 anbefalinger	6
Kapitel 2	
SMV'ers deltagelse i udbud	9
2.1 Den offentlige sektors indkøb hos SMV'er	9
2.2 Omfang af SMV'ers deltagelse i udbud	10
2.3 SMV'ers deltagelse og størrelsen af udbuddene	12
Kapitel 3	
Barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud	14
3.1 Barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud	14
3.2 Ressourcekrævende udbudsprocesser	16
3.3 Komplekst og ufleksibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav	18
3.4 Behov for mere viden	20
Kapitel 4	
Engelske erfaringer	22
4.1 Engelsk indsats for at fremme SMV'ers deltagelse i udbud	22
Bilag 1	
Afgrænsning af SMV-begrebet	26
Bilag 2	
Rammevilkår for den engelske SMV-indsats	27
Bilag 3	
Analyse af SMV'ers deltagelse i offentlige udbud	32
Bilag 4	
Opgørelse af SMV'ers markedsandel	33

Kapitel 1

Hovedkonklusioner

1.1 Hovedkonklusioner

Danske offentlige myndigheder køber ind for omtrent 290 mia. kr. årligt. Derfor er det offentlige en væsentlig aftager af varer og tjenesteydelser fra de danske virksomheder. Men nogle virksomheder oplever udfordringer i forbindelse med at deltage i konkurrencen, når det offentlige sender opgaver i udbud, blandt andet fordi udbudsprocessen kan være ressourcekrævende for virksomhederne at indgå i.

Det gør sig især gældende for små og mellemstore virksomheder (SMV'er), fordi de ressourcer, der skal afsættes for at kunne deltage i udbud af offentlige opgaver, i særlig grad trækker veksler på en mindre virksomheds samlede kapacitet. SMV'erne oplever også, at udbud indimellem er konstrueret på en måde, der udelukker mindre virksomheder, fx fordi der stilles krav om store garantier, som de mindre virksomheder ikke kan møde på egen hånd. Det kan afholde de mindre virksomheder fra at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver.

Over 97 pct. af alle danske virksomheder falder ind under den definition af SMV-begrebet der anvendes i nærværende rapport¹. Da SMV'er udgør så stor en del af det danske marked, er det centralt, at det offentlige har et godt samarbejde med denne type virksomheder. Det er med til at sikre, at konkurrencen om de offentlige opgaver er effektiv.

Hvis SMV'erne ikke deltager i konkurrencen om de offentlige opgaver, kan det betyde, at konkurrencen snævres ind til en forholdsvis lille del af markedet, og derfor ikke bliver skarp nok. Det kan medføre, at den udbudte opgave ikke løses så effektivt som muligt i forhold til både pris og kvalitet, og konsekvensen kan således være, at samfundet ikke får mest muligt for skatteborgernes penge.

Ud over at det kan svække konkurrencen om de offentlige opgaver, er der en risiko for, at det danske vækstpotentiale ikke udnyttes fuldt ud, hvis der kun deltager et begrænset udsnit af markedet i samarbejdet med det offentlige. Gennem offentlig-privat samarbejde kan markedet bidrage til udvikling af nye løsninger – fx ny velfærdsteknologi, der både forbedrer den offentlige opgaveløsning og styrker den danske konkurrenceevne. Da mindre virksomheder udgør en stor del af det danske marked, er det vigtigt, at de også deltager, når det offentlige sender opgaver i udbud, så flest mulige kompetencer kommer i spil, og vækstpotentialet udnyttes bedst muligt.

¹ Til brug for denne rapport er SMV-begrebet afgrænset til at fokus lægges på virksomheder, hvor deltagelse i tilbudsgivning i forbindelse med et offentligt udbud trækker uforholdsmæssigt stærke veksler på virksomhedens kapacitet i forhold til virksomhedens kerneområde. Denne afgrænsning operationaliseres som virksomheder med under 50 ansatte og en årlig omsætning/samlet årlig balance, der ikke overstiger 10 mio. EUR. Denne afgrænsning er mere snæver end EU's definition af SMV'er, der indbefatter 99,7 pct. af alle danske virksomheder. Læs mere om afgrænsningen af SMV begrebet i rapporten i bilag 1.

Der kan være gode grunde til, at et konkret udbud er udformet på en måde der medfører, at opgaven er mindre attraktiv for SMV'er. Når det offentlige sender kontrakter i udbud, bør det altid være en central overvejelse, hvordan der kan opnås et effektivt resultat for den offentlige myndighed. I visse tilfælde vil det være nødvendigt at prioritere andre hensyn end SMV-deltagelse for at få det mest effektive resultat, fx i situationer, hvor det at udbyde en omfattende opgave giver det offentlige mulighed for at udnytte storskalaeffekter og dermed få mest mulig værdi for pengene. Det udelukker ikke, at SMV'er kan deltage i konkurrencen, men det kan betyde at disse udbud vil være mere attraktive for større virksomheder.

Nærværende rapport har til formål at belyse i hvilket omfang SMV'erne deltager i danske udbud. Herudover ses der i rapporten nærmere på, hvilke barrierer der kan begrænse SMV'ernes deltagelse samt hvilke initiativer, der kan reducere eventuelle barrierer.

1.2 Barrierer

I dag deltager SMV'er i konkurrencen om ca. to tredjedele af de opgaver, som det offentlige udbyder. Det viser en undersøgelse af en række udbud, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fået gennemført til brug for denne rapport. SMV'erne har vundet ca. halvdelen af de udbud, der indgik i undersøgelsen, hvor ordregiver kunne oplyse, hvem der havde vundet. Til sammenligning står SMV'erne for omtrent en tredjedel af omsætningen på det private marked². Tallene indikerer, at SMV'ernes deltagelse i udbud af offentlige opgaver er forholdsvis høj både for så vidt angår deltagelse og markedsandel.

Den høje SMV-deltagelse i danske udbud viser, at rigtig mange opgaver udbydes på en måde, der gør dem attraktive for SMV'er. Selv om deltagelsen i dag er høj, er det vigtigt, at der også fremadrettet er fokus på at holde konkurrencen åben for mindre virksomheder med henblik på at sikre en effektiv konkurrence og en optimal udnyttelse af vækstpotentialet.

Under arbejdet med nærværende rapport er der nedsat en referencegruppe af organisationer med kendskab til rammevilkårene for SMV'ers deltagelse i udbud³. Deltagerne i referencegruppen har peget på en række barrierer, der kan begrænse SMV'ernes deltagelse i udbud af offentlige opgaver. Det skal bemærkes, at der ikke er tale om, at den samlede referencegruppe betragter alle de nævnte udfordringer som barrierer, men at et eller flere medlemmer af referencegruppen har peget på barriererne. Det gælder generelt for de barrierer, som det skitseres at referencegruppen har identificeret. Barriererne kan opsummeres med følgende tre overskrifter:

- » *Ressourcekrævende udbudsprocesser*: Høje dokumentationskrav og korte tidsfrister gør det unødigt ressourcekrævende at indgå i en udbudsproces. Deltagere i referencegruppen vurderer, at der er behov for mere dialog mellem virksomheder og ordregivere i forbindelse med et udbud. Mere dialog skal sikre, at ordregivere kender de muligheder, som markedet – herunder SMV'erne – kan tilbyde, så udbudsmaterialet ikke på forhånd udelukker alternative løsninger.

² De to tal er ikke direkte sammenlignelige, da SMV'ers andel af vundne udbud er opgjort i antal, mens SMV'ers markedsandele på det private marked er opgjort i værdi. Tallene kan således alene indikere, hvordan SMV'ers andel af de offentlige opgaver står i forhold til deres andel på det private marked.

³ I referencegruppen deltog Erhvervs- og Vækstministeriet repræsenteret ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Erhvervsstyrelsen, Finansministeriet repræsenteret ved Moderniseringsstyrelsen, Danske Regioner, KL, SKI, Væksthus Hovedstaden, Dansk Industri, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri, Landbrug & Fødevarer og Håndværksrådet.

-
- » *Komplekst og ufleksibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav:* Deltagere i referencegruppen peger på, at mange SMV'er betragter det som en barriere, at offentlige ordregivere kun i begrænset omfang giver virksomhederne mulighed for at trække på nytænkning og innovation, når de skal afgive tilbud på opgaven. Eksempelvis fordi, at kravene i udbudsmaterialet er formuleret meget detaljeret. Det kan i nogle tilfælde begrænse virksomhedernes mulighed for at trække på deres kompetencer og kan holde dem fra at deltage i udbud. Udbudsreglerne sætter en ramme for, hvordan udbud skal gennemføres, der i nogle tilfælde kan begrænse de offentlige ordregiveres mulighed for at give plads til innovation og nytænkning. Inden for rammen af udbudsreglerne er der dog en række muligheder for at åbne udbudsmaterialet op for nye løsninger, eksempelvis ved i højere grad at anvende funktionskrav. Deltagere i referencegruppen vurderer, at der er potentiale for, at offentlige ordregivere i endnu højere grad kan udnytte disse muligheder. Det kan også afholde SMV'er fra at deltage i udbud, hvis der i udbudsmaterialet stilles meget høje krav om eksempelvis garantier. Endelig peger deltagere i referencegruppen på, at upræcise eller komplekst formulerede udbud kan være med til at gøre det unødigt ressourcekrævende at deltage i udbud.
 - » *Behov for mere viden:* Deltagerne i referencegruppen vurderer, at en del SMV'er har begrænset viden om udbudsreglerne. Det kan afholde SMV'er fra at deltage i udbud af offentlige opgaver fx hvis de gentagne gange har givet tilbud, der ikke har levet op til kravene. På myndighedernes side kan begrænset viden om at samarbejde med SMV'er også være en barriere. Myndigheden skal have en god forståelse for det marked, de handler på, hvis de skal kunne identificere, hvornår og hvordan det er relevant at sætte fokus på SMV'er i forbindelse med et udbud.

Barriererne gør sig særligt gældende for mindre virksomheder, men barriererne kan også have betydning for større virksomheder. Eksempelvis vil mange store virksomheder have gavn af, at kunne tilbyde nytænkte løsninger til det offentlige. Og mange virksomheder vil have gavn af, at myndighederne har et bedre kendskab til det marked, de handler på. Tiltag rettet mod at gøre det nemmere for SMV'er at deltage i udbud vil derfor ofte styrke rammerne for offentlig-privat samarbejde bredt.

1.3 Anbefalinger

Det går overordnet godt med SMV'ernes deltagelse i danske udbud, men Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har igennem dialog med interessenterne på området identificeret, at der er en række tiltag, som det vil være hensigtsmæssigt at igangsætte med henblik på at reducere de skitserede barrierer, så det bliver endnu nemmere for virksomheder at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver. Konkret peger Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på syv anbefalinger, der fremgår af boks 1.1. Anbefalingerne skal sikre, at så mange virksomheder som muligt ønsker at deltage i udbud af de offentlige opgaver og derved sikre at der også fortsat opnås en effektiv konkurrence om opgaverne og så gode resultater som muligt.

Anbefalingerne er særligt rettet mod at skabe endnu bedre rammevilkår for SMV'er i forbindelse med udbud, men de vil gavne alle typer af virksomheder ved at gøre det nemmere at deltage i konkurrence om de offentlige opgaver.

Formålet med anbefalingerne er også at fremme effektive offentlige indkøb. Øget inddragelse af SMV'er i den offentlige opgaveløsning bør have til formål at understøtte, at det offentlige får mest muligt ud af samarbejdet med de private. Derfor er det centralt, at anbefalingerne er til gavn for offentlige myndigheder såvel som private virksomheder.

Anbefalingerne er dels rettet imod at øge de offentlige ordregiveres opmærksomhed på SMV'er, og dels mod at hjælpe virksomhederne med at blive bedre til at indgå i konkurrencen om de offentlige opgaver.

Anbefalingerne trækker på positive engelske erfaringer med at inddrage SMV'er i konkurrencen om offentlige opgaver. Med afsæt i de engelske erfaringer fokuserer anbefalingerne blandt andet på elektroniske udbud, øget dialog mellem virksomhed og myndighed og opbygning af viden om markederne hos de offentlige myndigheder. Konkrete engelske initiativer er også inspirationskilde til anbefalingerne - eksempelvis en uformel feedback funktion og en udbudsplatformfunktion, der giver offentlige myndigheder muligheder for at markere særligt SMV-egnede udbud.



Boks 1.1

Anbefalinger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til at fremme SMV'ers deltagelse i konkurrencen om de offentlige opgaver:

- » **Vejledning om dialog til virksomheder:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at der udarbejdes vejledninger til virksomhederne med særligt fokus på SMV'er om deres muligheder for at indgå i dialog i forbindelse med udbud. Vejledningen skal på en let tilgængelig måde gøre rede for, hvornår og hvordan virksomhederne kan kontakte myndigheden uden at risikere at blive udelukket fra konkurrencen. Det skal gøre det nemmere for mindre virksomheder at indgå konstruktivt i konkurrencen og sikre de bedst mulige resultater.
- » **Fremme af e-udbud:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at der gennemføres en afdækning af muligheder og barrierer for at udbrede anvendelsen af e-udbud i Danmark og relevante indsatsområder. E-udbud kan gøre det nemmere for SMV'er at deltage i udbudsprocesser, fordi processerne bliver mere ensartede, og fordi risikoen for at begå fejl reduceres. E-udbud kan bidrage til at nedbringe både virksomheders og myndigheders transaktionsomkostninger i forbindelse med udbud. Øget anvendelse af e-udbud skal øge virksomhedernes interesse i at deltage, så konkurrencen bliver så stærk som muligt.
- » **Uformel feedback-funktion på udbud.dk:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at udbud.dk udbygges med en uformel feedback-funktion, hvor virksomheder kan give bemærkninger til et konkret udbud. Virksomhederne kan fx orientere ordregivere, hvis de vurderer, at kravene i udbuddet er for ufleksible eller omfattende, eller at der er for snævert fokus på pris. Denne feedback kan ordregiverne trække på i forbindelse med fremtidige udbud. Virksomhederne kan også give feedback om selve udbudsprocessen, fx tidsfrister eller dokumentationskrav. Det kan fremme en mere smidig og enkel udbudsproces, der kan bidrage til at øge virksomhedernes deltagelse.
- » **Øget brug af funktionskrav:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at der på centrale områder udarbejdes standardformuleringer af funktionskrav, som offentlige ordregivere kan bruge i forbindelse med udbud. Funktionskrav kan være med til at sikre et fleksibelt udbudsmateriale, så virksomhederne får bedre mulighed for at tilbyde nytænkte og innovative løsninger. For at sikre, at virksomhederne bliver klædt på til at håndtere udbud med funktionskrav anbefaler styrelsen, at der udarbejdes orienteringsmateriale til virksomheder om at afgive tilbud på opgaver, der er udbudt med funktionskrav.
- » **Udbygning af udbud.dk:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at udbud.dk bliver udbygget, så udbuddene bliver lettere tilgængelige for virksomhederne, eksempelvis med en udbud.dk-applikation til telefoner, der gør det muligt at følge med i nye udbud, og en flag-funktion, der giver ordregivere mulighed for at markere udbud, som de vurderer i særlig grad er relevante for SMV'er. Det skal øge ordregivernes opmærksomhed på mindre virksomheder og generelt gøre det nemmere for virksomhederne at deltage i udbuddene.
- » **Vejledning til ordregivere i at gennemføre markedsundersøgelser:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at der udarbejdes en vejledning til ordregivere i at gennemføre markedsundersøgelser effektivt. Gennem en markedsundersøgelse kan ordregiver blandt andet vurdere, om et konkret udbud med fordel kan gennemføres med særligt fokus på SMV'er. Generelt kan markedsundersøgelser være med til at sikre, at udbuddet udføres på en måde, der styrker konkurrencen om de offentlige opgaver.
- » **Udarbejdelse af paradigmer til udbudsprocesser:** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler, at der udarbejdes paradigmer for forskellige faser af udbudsprocessen, fx for prækvalifikationsvurderinger, tilbudsevalueringer og tildelinger, som offentlige myndigheder kan bruge, når de gennemfører udbud. Det vil bidrage til at sikre, at udbudsmaterialer og udbudsprocesser er så nemme som muligt for virksomheder at deltage i og så ensartede som muligt. Paradigmerne vil også kunne gøre det lettere og mindre omkostningstungt for offentlige ordregivere at gennemføre udbud.

Kapitel 2

SMV'ers deltagelse i udbud

2.1 Den offentlige sektors indkøb hos SMV'er

I forbindelse med denne rapport er der gennemført en undersøgelse af, i hvilket omfang SMV'er byder på og vinder offentlige opgaver. Undersøgelsen inkluderer alle udbud, der er annonceret på udbud.dk i maj 2012, både i form af EU-udbud og annonceringer efter tilbudsloven⁴. Annonceringer af bygge- og anlægsopgaver i perioden indgår ikke nødvendigvis i undersøgelsen, da disse opgaver ikke skal annonceres på udbud.dk. Disse annonceringer indgår derfor kun, hvis ordregiver har valgt at anvende udbud.dk. Bygge- og anlægsopgaver, der ligger over EU's tærskelværdi på området, indgår i undersøgelsen. Samlet set indgår der 355 udbud i undersøgelsen⁵. Undersøgelsen tager udgangspunkt i antal opgaver og ikke i opgavernes værdi. Den samlede undersøgelse og det metodiske grundlag er vedlagt som bilag 3.

Hovedkonklusionerne fra undersøgelsen fremgår af boks 2.1.

Boks 2.1 Hovedkonklusioner om SMV'ers deltagelse i udbud af offentlige op- gaver

Der deltager SMV'er i ca. to tredjedele af udbud af offentlige opgaver

- » Der har deltaget SMV'er i 63 pct. af de undersøgte udbud. I 37 pct. af udbuddene har der således ikke deltaget SMV'er.
- » SMV'erne har vundet ca. halvdelen af de udbudte opgaver i undersøgelsen. Samlet set har SMV'er vundet 47 pct. af de undersøgte udbud, hvor vinderen af udbuddet kunne oplyses⁶. Til sammenligning står SMV'er for ca. en tredjedel af den samlede omsætning på det private marked.
- » Det er de mindste virksomheder, der deltager i flest udbud i forhold til de øvrige SMV'er. I 48 pct. af de undersøgte udbud deltager der således virksomheder med mindre end fire ansatte.
- » 97 pct. af alle danske virksomheder falder ind under den definition af SMV-begrebet, der anvendes i undersøgelsen⁷.

SMV'ers deltagelse i udbud bliver mindre, når kontraktværdien er over 5 mio. kr.

- » SMV'er deltager i konkurrence om både større og mindre offentlige opgaver. Der er dog en tendens til, at SMV'ernes deltagelse falder, når udbuddene bliver større. Det gør sig i særlig grad gældende for udbud, hvor kontraktværdien er over 5 mio. kr. I disse udbud indgår der

⁴ Det skal bemærkes, at udbud.dk blev etableret pr. 1. marts 2012. Det kan derfor ikke udelukkes, at kendskabet til portalen blandt ordregivere og tilbudsgivere ikke var fuldt udbredt i maj 2012. Udbud.dk er imidlertid fuldt integreret med både TED-databasen og med alle større danske udbudsformidlere. Det vurderes derfor, at stikprøven bestående af alle udbud på udbud.dk fra maj 2012 er repræsentative for danske udbud generelt.

⁵ Det samlede antal udbud, der blev annonceret på udbud.dk i maj måned udgjorde 608. Svarprocenten er 58 pct.

⁶ Vinderen har kunnet oplyses i 295 af de undersøgte udbud

⁷ Jf. bilag 3

Boks 2.2 (fortsat)
**Hovedkonklusioner om
 SMV'ers deltagelse i
 udbud af offentlige op-
 gaver**

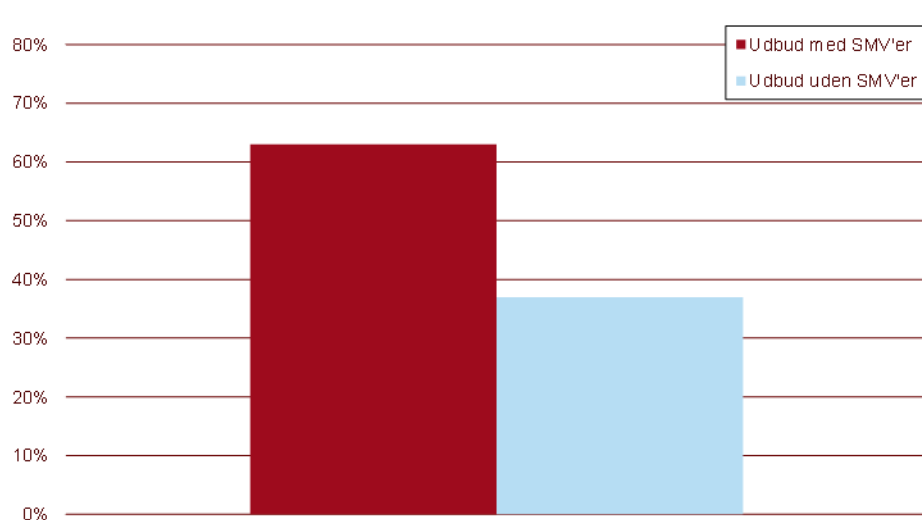
dog også SMV'er i konkurrencen. SMV'er deltager i 56 pct. af de undersøgte udbud med en kontraktværdi på over 5 mio. kr.

Undersøgelsen indikerer generelt, at SMV'ernes deltagelse i udbud af offentlige opgaver er forholdsvis høj både for så vidt angår deltagelse og markedsandel. Dette udelukker imidlertid ikke, at et øget fokus på rammerne for SMV'ers deltagelse i udbud kan øge SMV'ernes deltagelse yderligere og sikre, at SMV'er også fortsat er med, når det offentlige sender opgaver i udbud.

2.2 Omfang af SMV'ers deltagelse i udbud

Ca. 97 pct. af alle danske virksomheder falder ind under den definition af SMV-begrebet, der anvendes i undersøgelsen. Når det offentlige sender opgaver i udbud, kan SMV'erne ligesom andre virksomheder deltage ved at ansøge om prækvalificering eller afgive tilbud afhængig af, hvilken udbudsform der anvendes. I ca. to tredjedele af de undersøgte udbud har der deltaget SMV'er. Således har der deltaget SMV'er i samlet set 63 pct. af udbuddene. jf. figur 2.1.

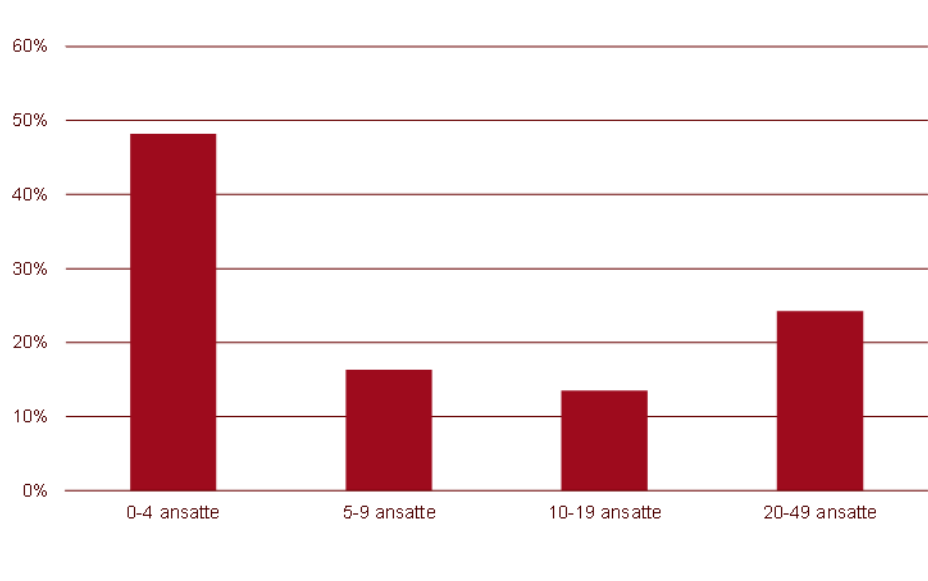
Figur 2.1 Andel udbud med deltagelse af SMV'er



Anm.: Opgørelse af i hvilken andel af de undersøgte udbud, der har deltaget en eller flere SMV'er. Det vil sige, at en SMV har givet tilbud, er blevet prækvalificeret eller har vundet udbuddet. I opgørelsen indgår alle 355 udbud i undersøgelsen. Data fremgår af bilag 3, tabel 1, side 28.

Blandt SMV'er er det især de helt små virksomheder med under fire ansatte, der deltager i udbud. De deltager således i 48 pct. af alle undersøgte udbud. Virksomheder med mellem 20 og 49 ansatte er den del af SMV'erne, der i næsthøjeste grad deltager i udbud. De øvrige virksomheders deltagelse er mere begrænset jf. figur 2.2.

Figur 2.2 Andel udbud med deltagelse af SMV'er fordelt på virksomhedernes størrelse



Anm.: Opgørelse af i hvilken andel af de undersøgte udbud, der har deltaget SMV'er i forskellige størrelser. Det vil sige, at en virksomhed i den givne størrelse har givet tilbud, er blevet prækvalificeret eller har vundet udbuddet. I opgørelsen indgår alle 355 udbud i undersøgelsen. Data fremgår af bilag 3, tabel 1, side 28.

SMV'erne har vundet ca. halvdelen af de udbud, der indgår i undersøgelsen, hvor vinderen kunne oplyses. I undersøgelsesperioden var vinderen af de udbudte offentlige opgaver således en SMV i 47 pct. af de 295 udbud, hvor ordregiver oplyste hvem vinderen af udbuddet var⁸. Til sammenligning står SMV'er for omtrent en tredjedel af omsætningen på det danske private marked⁹. De to opgørelser kan ikke sammenlignes direkte, da opgørelsen af de offentlige opgaver, som SMV'erne har vundet er opgjort i antal, og SMV'ernes andel af omsætningen på det private marked er opgjort i værdi. Det er ikke muligt ud fra de tilgængelige data at opgøre SMV'ernes andel af de offentlige opgaver i værdi, men der er generelt en tendens til, at SMV'ers andel af vundne kontrakter falder, når kontrakterne når over en vis størrelse. Dette uddybes i afsnit 2.3. Selv om de to tal ikke er direkte sammenlignelige, indikerer de dog, at SMV'ernes markedsandel for så vidt angår offentlige opgaver står mål med deres markedsandel på det private marked.

Samlet set må SMV'ernes deltagelse i udbud af offentlige opgaver på dette grundlag betragtes som værende forholdsvis høj både for så vidt angår deltagelse og markedsandel.

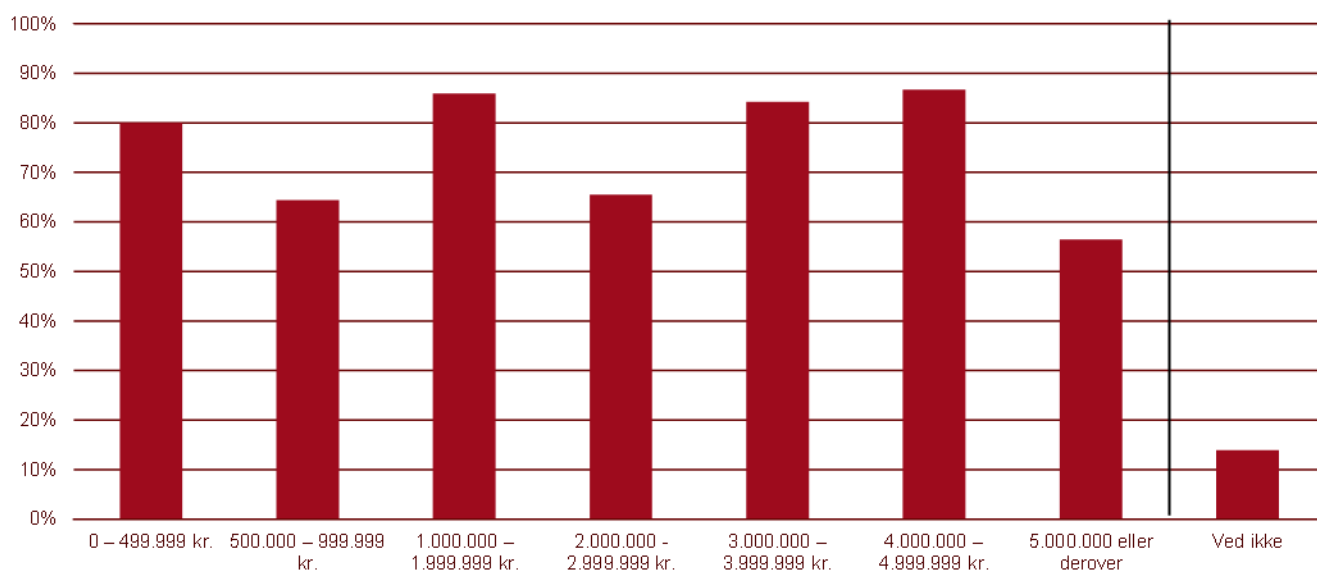
⁸ Data fremgår af bilag 3, afsnit 3.4.

⁹ Tallet er opgjort af Danmarks Statistik for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Konkret er det opgjort, at SMV'er i 2010 stod for 32,1 pct. af private virksomheders omsætning i Danmark. Der er anvendt samme SMV-definition som i den øvrige undersøgelse, således at SMV'er defineres som virksomheder med under 50 ansatte og under eller lig 75 mio. kr. i omsætning. Tallet er opgjort for 2010, da dette udgør de nyeste tilgængelige data. Se bilag 4 for yderligere specifikation af opgørelsen.

2.3 SMV'ers deltagelse og størrelsen af udbuddene

Undersøgelsesresultaterne viser, at der deltager SMV'er i både større og mindre udbud. Andelen af udbud, som SMV'erne har deltaget i, svinger på tværs af de udbudte kontraktstørrelser, men der er ikke et entydigt mønster. Det er dog i forbindelse med udbud af kontrakter med en værdi af over 5 mio. kr., at der er flest udbud helt uden deltagelse af SMV'er. Der deltager SMV'er i 56 pct. af udbud af disse kontrakter jf. figur 2.3.

Figur 2.3 Andel udbud med deltagelse af SMV'er fordelt på kontraktværdi



Anm.: Opgørelse af i hvilken andel af de undersøgte udbud i forskellige størrelser, der har deltaget en eller flere SMV'er. Det vil sige, at en SMV har givet tilbud, er blevet prækvalificeret eller har vundet udbuddet. I opgørelsen indgår alle 355 udbud i undersøgelsen. Data fremgår af bilag 3, tabel 2, side 28.

Note: Antal udbud fordelt på størrelsesintervaller fremgår af bilag 1, afsnit 3.1., side 8. I nogle intervaller er antallet af udbud begrænset, hvorfor tallene alene kan betragtes som indikative.

Udbud med en kontraktværdi på over 5 mio. kr. udgør 28 pct. af de udbud, der er gennemført i kontraktperioden.

Endelig viser undersøgelsen, at når der skelnes mellem EU-udbud og annonceringer efter tilbudsloven, er der en tendens til, at der oftere deltager SMV'er i udbud efter tilbudsloven end EU-udbud. Der deltager SMV'er i 71 pct. af annonceringer efter tilbudsloven, mens der deltager SMV'er i 65 pct. af EU-udbud¹⁰. SMV'er vinder ligeledes flere udbud efter tilbudsloven end efter EU's udbudsdirektiv. Samlet set har SMV'er vundet 58 pct. af de undersøgte annoncerin-

¹⁰ Data fremgår af bilag 3, tabel 1 side 28

ger efter tilbudsloven og 45 pct. af de undersøgte EU-udbud, hvor vinderen af udbuddet kunne oplyses¹¹.

Der er således en tendens til, at der især deltager en stor andel SMV'er i mindre udbud. Dette er ikke overraskende, da det som udgangspunkt må forventes, at mindre virksomheder især går efter mindre opgaver. SMV'er deltager dog også i en væsentlig del af de større udbud, herunder EU-udbud. Det vurderes på denne baggrund, at de udbudte opgavers størrelse ikke i meget omfattende grad har betydning for, hvorvidt det er attraktivt for SMV'er at deltage i udbuddene.



11 Data fremgår af bilag 3, tabel 10 side 21. Der indgår 295 udbud i denne opgørelse.

Kapitel 3

Barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud

3.1 Barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud

Undersøgelsen viser, at SMV'ernes deltagelse i danske udbud er forholdsvis høj. Der deltager SMV'er i ca. to tredjedele af danske udbud, og SMV'erne vinder ca. halvdelen af de offentlige opgaver¹². Dette udelukker imidlertid ikke, at et stærkere fokus på rammerne for de mindre virksomheders deltagelse i udbud kan øge SMV'ernes deltagelse yderligere og sikre, at SMV'er også fortsat er med, når det offentlige sender opgaver i udbud. Da SMV'erne udgør ca. 97. pct. af virksomhederne på det danske marked, er det centralt, at deres deltagelse i de offentlige opgaver forbliver høj. Dette kan bidrage til at sikre en effektiv konkurrencen om opgaverne, og dermed at det offentlige får mest muligt for pengene, når opgaver sendes i udbud.

I forbindelse med nærværende rapport er der nedsat en referencegruppe af organisationer og offentlige myndigheder med kendskab til rammevilkårene for SMV'ers deltagelse i udbud¹³. Deltagerne i referencegruppen peger på en række barrierer, der begrænser SMV'ernes deltagelse i forbindelse med udbud af offentlige opgaver og helt kan afholde SMV'erne fra at gå ind i konkurrencen. Det skal bemærkes, at der ikke er tale om, at den samlede referencegruppe betragter alle de nævnte udfordringer som barrierer, men at et eller flere medlemmer af referencegruppen har peget på barriererne. Dette gælder generelt for de barrierer, som det skitseres, at referencegruppen har identificeret. Ud over referencegruppens drøftelser inddrages input fra møder med SMV'er i skitseringen af barrierer for virksomhedernes deltagelse i udbud.

Overordnet peger deltagere i referencegruppen på, at mange mindre virksomheder giver udtryk for, at det er for ressourcekrævende at deltage, når det offentlige udbyder opgaver, blandt andet fordi udbuddene er indrettet på en måde, der gør det svært for mindre virksomheder at deltage.

I det følgende skitseres en række konkrete forhold, som referencegruppens deltagere har identificeret som barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud¹⁴. Barriererne er opsummeret i boks 3.1.

I forbindelse med vurderingen af potentialet for at reducere de enkelte barrierer, skal det bemærkes, at det overordnede formål med konkurrencen om de offentlige opgaver er at sikre, at skatteborgernes penge anvendes effektivt. Det vil derfor være nødvendigt i den konkrete

¹² De to tal er ikke direkte sammenlignelige, da det ikke i alle tilfælde har kunnet oplyses, hvem vinderen af udbuddet er jf. afsnit 2.2.

¹³ I referencegruppen deltog Erhvervs- og Vækstministeriet repræsenteret ved Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Erhvervsstyrelsen, Finansministeriet repræsenteret ved Moderniseringsstyrelsen, Danske Regioner, KL, SKI, Væksthus Hovedstaden, Dansk Industri, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri, Landbrug & Fødevarer og Håndværksrådet.

¹⁴ Viden om barriererne er indsamlet igennem følgende kanaler: Referencegruppen for SMV-projektet med repræsentanter for offentlige myndigheder og erhvervsorganisationer, forespørgsler i de fem regionale væksthuse og i udvalgte kommunale erhvervsråd, foranalyse af små og mellemstore virksomheders erfaringer og udfordringer med at arbejde med udbud, som Peytz & Co. Har gennemført for Udbudsportalen i 2011.

situation at afveje dette overordnede hensyn med hensynet til at åbne konkurrencen yderligere for mindre virksomheder,

Boks 3.1 Barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud

Ressourcekrævende udbudsprocesser

- » Begrænset dialog mellem markedet og de offentlige ordregivere reducerer markedets mulighed for at bidrage til udbudsmaterialet og dermed skabe et bedre grundlag for at afgive optimerede tilbud. Den begrænsede dialog kan skyldes, at der både blandt ordregivere og virksomheder kan være usikkerhed omkring mulighederne for dialog, der fører til tilbageholdenhed.
- » Prækvalifikation kan i visse tilfælde medføre høje transaktionsomkostninger, hvis der stilles høje dokumentationskrav og krav om sikkerhedsstillelse, fordi virksomhederne allerede skal fremskaffe dokumentation og stille sikkerhed i forbindelse med prækvalifikationsrunden.
- » Unødigt høje dokumentationskrav kan gøre det omstændigt og omkostningsfuldt at deltage i udbud. Der er særligt tilfældet, hvis der stilles omfattende krav allerede i forbindelse med prækvalifikation.
- » Korte tidsfrister fra udbuddet offentliggøres, til tilbuddet skal indsendes, gør det unødigt ressourcekrævende for SMV'er at deltage og kan afholde mindre virksomheder fra at afgive tilbud.

Komplekst og ufleksibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav

- » For stor vægt på pris blandt de offentlige myndigheder kan reducere virksomheders, herunder SMV'ers, interesse i at deltage i udbuddene, fordi en stor vægt på pris begrænser virksomhedernes mulighed for at inddrage innovative og kvalitetsprægede løsninger i deres tilbud.
- » Unødigt detaljerede kravspecifikationer kan reducere SMV'er og andre virksomheders mulighed for at trække på deres kompetencer, når de afgiver tilbud.
- » Manglende muligheder for at afgive alternative tilbud og begrænset anvendelse af udbud med funktionskrav reducerer til tider SMV'er og andre virksomheders mulighed for at trække på deres fulde kompetence og kan afholde dem fra at give tilbud.
- » Upræcise og komplekst formulerede udbudsmaterialer gør det unødigt ressourcekrævende for SMV'er at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver.
- » Begrænset anvendelse af standarder i kravspecifikationerne forøger virksomhedernes transaktionsomkostninger.
- » Krav om unødigt store garantier og sikkerhedsstillelse kan udgøre en barriere for SMV'ers deltagelse i udbud, da nystartede og mindre virksomheder kan have svært ved at stille meget store garantier.

Behov for mere viden

- » Virksomhedernes begrænsede kendskab til udbudsreglerne kan medføre, at deres tilbud ikke kan komme i betragtning. Det kan i sidste ende medføre, at SMV'erne undlader at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver.
- » Begrænset viden om de enkelte markeder blandt ordregivere kan medføre, at ordregiverne ikke er bevidst om, hvornår og hvordan det er hensigtsmæssigt at sætte særligt fokus på SMV'er.

Anm: Denne skitsering af barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud af offentlige opgaver er baseret på drøftelser med referencegruppen, der har bidraget med input til rapporten. Der er tale om barrierer, der er påpeget af et eller flere medlemmer i referencegruppen. Hele referencegruppen er ikke nødvendigvis enige i de skitserede barrierer.

3.2 Ressourcekrævende udbudsprocesser

Når en offentlig myndighed sender en opgave i udbud, er der knyttet en række krav til, hvordan udbudsprocessen skal gennemføres. Kravene varierer afhængigt af, om der er tale om et EU-udbud efter EU's udbudsdirektiv eller en annoncering efter den danske tilbudslov. Formålet med procedurereglerne er dog uanset lovgrundlaget at sikre en gennemsigtig og lige konkurrence om den opgave, udbuddet drejer sig om.

Referencegruppens medlemmer peger imidlertid på, at der findes en række barrierer for de små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud, der er knyttet til de procedurer, som følger med udbud. Offentlige myndigheder skal naturligvis følge de gældende udbudsregler, når de skaber konkurrence om en opgave, men de barrierer, som deltagere i referencegruppen skitserer, drejer sig især om, at det offentlige ikke udnytter de muligheder, der findes inden for reglerne, som kan gøre det nemmere for SMV'erne at deltage.

Deltagere i referencegruppen peger på følgende fire konkrete barrierer, der er knyttet til udbudsprocessen:

Begrænset dialog i forbindelse med udbud om dialog

Dialog mellem markedet og den ordregivende offentlige myndighed kan være meget værdifuld for begge parter. Gennem dialog med markedet kan ordregiveren få mere viden om markedets karakteristika og produkterne på markedet, fx ny teknologi eller nye løsninger, og ordregiver kan få markedets hjælp til at beskrive opgaven mere korrekt. Det giver de private leverandører et bedre afsæt, når de skal afgive tilbud, uanset om der er tale om en større eller en mindre virksomhed.

Udbudsreglerne opstiller dog visse rammer for dialogen, der har til formål at sikre, at en enkelt potentiel leverandør ikke får en fordel, der kan virke konkurrenceforvridende. Inden for disse rammer er der imidlertid mulighed for dialog både før og under udbuddet samt efter kontrakttildelingen.

Deltagere i referencegruppen peger på, at mulighederne for dialog ikke udnyttes i fornøden grad, og at der både hos den offentlige myndighed og hos de private leverandører er usikkerhed om, hvilke muligheder der er. Konkret vurderer deltagere i referencegruppen, at SMV'erne efterlyser flere muligheder for at orientere ordregivere om deres produkter og ydelser og give tilbagemeldinger på udbudsmaterialet, men at de er usikre på, hvordan de skal komme i dialog. SMV'ernes usikkerhed drejer sig om, hvordan de rent praktisk kan kontakte myndighederne, men især om hvordan de kan gennemføre dialogen uden at risikere deres fremtidige deltagelse i konkurrencen.

Ressourcekrævende prækvalifikation

Udbud kan gennemføres efter forskellige udbudsprocedurer. De mest udbredte procedurer er offentligt udbud og begrænset udbud. I et offentligt udbud har alle potentielle leverandører mulighed for at afgive tilbud. I et begrænset udbud gennemføres en prækvalifikation, hvor en række potentielle leverandører udvælges. Herefter er det kun de prækvalificerede virksomheder, der kan afgive tilbud.

Formålet med et begrænset udbud, hvor et afgrænset antal potentielle leverandører prækvalificeres, er at begrænse de transaktionsomkostninger, der er forbundet med udbudsprocessen. Dels for den ordregivende myndighed, der kan nøjes med at gå et begrænset antal tilbud igennem i forbindelse med tildelingen, men især for de private leverandører, der kun behøver at bruge ressourcer på at udarbejde et egentligt tilbud, hvis de er blevet prækvalificerede. Overordnet er anvendelse af begrænset udbud altså til fordel for virksomhederne, herunder

SMV'er, da udbudsformen kan medvirke til at nedbringe transaktionsomkostningerne ved at afgive tilbud.

Deltagere i referencegruppen peger på, at prækvalifikationsrunderne kan være meget ressourcekrævende. Det vurderes således, at prækvalifikationsrunderne i visse tilfælde trækker unødigt mange ressourcer fra især SMV'er taget i betragtning, at der også skal gennemføres en egentlig tilbudsrunde herefter. Det er ikke mindst en udfordring for de virksomheder, der ikke bliver prækvalificeret, og som derfor ikke har mulighed for at vinde udbuddet efterfølgende. Konkret peger deltagerne i referencegruppen på, at de dokumentationskrav, der stilles i forbindelse med en prækvalifikation, er unødigt omfattende, og at de krav der stilles om at stille sikkerhed allerede i forbindelse med prækvalifikationen medfører en omstændig proces for virksomhederne, der giver høje transaktionsomkostninger.

Høje transaktionsomkostninger i forbindelse med et udbud er en udfordring for alle virksomheder, men må betragtes som en særlig barriere for de små og mellemstore virksomheder, idet transaktionsomkostningerne for dem udgør en større andel af virksomhedens omsætning. Derfor kan begrænset udbud med en ressourcekrævende prækvalifikation udgøre en særlig barriere for SMV'er. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det er afgørende for udbudsprocessen, at den ordregivende myndighed på baggrund af prækvalifikationsrunden kan udvælge de ansøgere, der er bedst egnede til at løse den givne opgave. Det kræver, at ordregiver stiller dokumentationskrav i et vist niveau.

Høje dokumentationskrav

I forbindelse med udbuddet stilles der ofte også krav om, at tilbudsgivere skal stille dokumentation for fx virksomhedens økonomisk formåen, erfaring fra andre projekter eller andre forhold af betydning for opgaven til rådighed for den ordregivende offentlige myndighed.

Ifølge deltagere i referencegruppen betragter mange SMV'er dokumentations- og bilagskravene som uforholdsmæssigt omfattende. Referencegruppedeltagere peger på, at virksomhederne oplever, at der stilles krav om overflødig dokumentation, ofte fordi at området for dokumentationskrav er præget af vanetænkning og misforståelser. Særligt opleves kravet om, at den vindende tilbudsgiver skal indsende en serviceattest, som unødigt byrdefuldt. Det skyldes, at serviceattesten maksimalt må være 6 måneder gammel, og at der er knyttet et gebyr til at få udarbejdet attesten. Mange virksomheder oplever, at de betaler for at få udstedt ens dokumentation år efter år.

Dokumentationskravene betragtes især som unødigt ressourcekrævende, når de stilles tidligt i processen, fx i forbindelse med en prækvalifikationsrunde. Det skal dog også her bemærkes, at det ofte vil være nødvendigt for en ordregivende myndighed at stille visse krav til dokumentation af kvalifikationer i forbindelse med en prækvalifikationsrunde, da formålet med runden er at udvælge de mest kvalificerede deltagere.

Korte tidsfrister fra udbuddet offentliggøres til tilbuddet skal indsendes

EU's udbudsregler stiller krav til, hvor lange tidsfrister den offentlige myndighed som minimum skal give potentielle leverandører til at afgive deres tilbud. Der opstilles ikke nogen krav til, hvor lang en tidsfrist der kan gives, men en offentlig myndighed, der sender en opgave i udbud, vil ofte have interesse i at få udbuddet overstået forholdsvis hurtigt, så opgaveløsningen kan igangsættes.

Deltagere i referencegruppen peger på, at de opstillede tidsfrister ofte er for korte. For virksomhederne medfører korte tidsfrister, at de skal allokere mange ressourcer til udarbejdelsen af tilbud i en kort periode, og at de ikke har tilstrækkelig tid til at indsende et gennearbejdet tilbud. Korte tidsfrister kan også betyde, at SMV'er ikke kan nå at finde eventuelle samarbejdspartnere i form af underleverandører eller konsortiepartnere. Korte tidsfrister kan altså betyde, at SMV'er undlader at deltage i udbuddet, eller at det afgivne tilbud ikke har den kvalitet, som det ellers kunne have haft.

3.3 Komplekst og ufleksibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav

Det udbudsmateriale, som den offentlige myndighed udsender i forbindelse med udbuddet, sætter rammen for opgaveløsningen, og dermed også for de tilbud, som de potentielle leverandører skal afgive. Udbudsmaterialet har således stor betydning for, om de private virksomheder, herunder SMV'erne, kan afgive et optimeret tilbud.

Deltagere i referencegruppen peger på, at det udbudsmateriale, der følger med, når det offentlige sender opgaver i udbud, ikke altid giver SMV'er og andre virksomheder mulighed for at give de bedst mulige tilbud. Udbudsmaterialet kan fx være for indsnævrende og kravene for deltaljerede. Udbudsmaterialets primære formål bør altid være at sikre den offentlige myndighed et effektivt resultat. Fleksibilitet i udbudsmaterialet kan imidlertid være med til at fremme et godt indkøb og kan således være til fordel for både den offentlige myndighed og de private virksomheder, der ønsker at deltage i konkurrencen om opgaven.

Ifølge deltagere i referencegruppen er det også en udfordring for SMV'er, at udbudsmaterialets udformning ofte er med til at øge transaktionsomkostningerne for de private virksomheder, uden at dette nødvendigvis giver det offentlige en særlig gevinst. Det bør være et vigtigt sigte, når den offentlige myndighed udarbejder udbudsmateriale, at reducere transaktionsomkostninger for både offentlig myndighed og private tilbudsgivere i videst muligt omfang. Udbudsreglerne, der sætter rammen for det udbudsmateriale, den ordregivende myndighed skal udarbejde, indeholder en række regler, der har betydning for de offentlige ordregiveres muligheder, når de udarbejder et udbudsmateriale, bl.a. om hvilke krav, der må stilles, og hvordan. Reglernes formål er at sikre en lige og gennemsigtig konkurrence, men efterlevelsen af reglerne kan i et vist omfang være med til at gøre udbudsmaterialet mere komplekst og mindre fleksibelt. De skitserede barrierer bør ses i lyset af disse regler.

Konkret peger deltagere i referencegruppen på følgende seks barrierer for SMV'ernes deltagelse i udbud, der er knyttet til udbudsmaterialet.

For stor vægt på pris blandt de offentlige myndigheder

Når en offentlig myndighed sender en opgave i udbud, har myndigheden mulighed for at lægge vægt på forskellige kriterier i forbindelse med at opgaven tildeles en af tilbudsgiverne, fx prisen for opgaven og kvaliteten af opgaveløsningen. Deltagere i referencegruppen peger på, at det kan være uhensigtsmæssigt for SMV'ers deltagelse i udbud, at prisen ofte tillægges meget stor betydning, når det offentlige sender opgaver i udbud, enten fordi det offentlige forholdsvis ensidigt går efter den laveste pris, eller fordi prisen tillægges meget høj vægt sammenlignet med de andre kriterier, der inddrages i vurderingen af tilbuddene, fx kvaliteten af opgaveløsningen.

Virksomheder, herunder SMV'er, der lægger stor vægt på innovation og kvalitet i de produkter og ydelser, de producerer, har en stærkere position, når der konkurreres på kvalitet, end når fokus lægges snævert på pris, og derfor kan et meget snævert fokus på pris, når det offentlige sender opgaver i udbud, afholde virksomheder fra at deltage i udbuddene. Deltagere i referencegruppen vurderer, at dette i særlig grad gør sig gældende for SMV'er, da SMV'er ifølge referencegruppedeltagere ofte lægger stor vægt på nytænkning og kvalitet.

Denne barriere skal dog ses i det lys, at de offentlige myndigheder naturligvis bør tillægge det stor vægt, at få en god pris for den opgave, der skal løses. Et hovedformål med at skabe konkurrence om de offentlige opgaver er at sikre, at opgaverne løses så effektivt som muligt. Derfor er det helt centralt, at de offentlige myndigheder har fokus på pris, når de sender opgaver i udbud.

Unødigt deltaljerede kravspecifikationer

Kravspecifikationen er en vigtig del af udbudsmaterialet. I en kravspecifikation angiver den offentlige myndighed de tekniske specifikationer, som tilbuddene skal leve op til fx med hensyn til kvalitetsniveau, miljøegenskaber og funktionsdygtighed. Udbudsdirektivet og praksis

på området lægger en fast ramme for, hvordan en kravspecifikation kan udarbejdes. Inden for denne ramme er det op til den ordregivende myndighed, hvordan de enkelte krav skal udformes, og hvor detaljerede de skal være.

Deltagere i referencegruppen peger på, at SMV'er oplever, at kravspecifikationerne ofte indeholder unødigt detaljerede krav. Det kan reducere muligheden for at trække på den viden og de kompetencer, som virksomheden besidder, fordi detaljerne i opgaveløsningen i udstrakt grad er lagt fast på forhånd. Det kan gøre det sværere for SMV'er og andre virksomheder at bidrage med deres bedst mulige tilbud og derfor mindre attraktivt at deltage i udbud af offentlige opgaver. En meget detaljeret kravspecifikation kan således også betyde, at den ordregivende myndighed ikke nødvendigvis får de bedst mulige tilbud på opgaveløsningen.

Dette hensyn skal dog ses i det lys, at kravspecifikationen er den ordregivende myndigheds primære mulighed for at skitsere, hvad der ønskes indkøbt. Den ordregivende myndighed er derfor naturligvis som regel interesseret i at udarbejde en så klar kravspecifikation som muligt.

Manglende muligheder for at give innovative tilbud

Helt overordnet peger deltagere i referencegruppen også på, at SMV'erne betragter det som en barriere, at der som regel ikke er mulighed for at give et alternativt bud på, hvordan opgaven kan løses, der fx kan indebære en innovativ tilgang. Det er deltagere i referencegruppens oplevelse, at mange SMV'er betragter det som deres særlige kompetence at kunne gå innovativt til opgaveløsningen, men hvis udbudsmaterialet ikke giver mulighed for det, har disse SMV'er ikke mulighed for at trække på deres fulde kompetence, når de afgiver tilbud. Det kan afholde SMV'er fra at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver. Den samme problemstilling kan i øvrigt også gøre sig gældende for større virksomheder, der ønsker at trække på deres særlige kompetencer til at afgive et innovativt tilbud.

Deltagere i referencegruppen peger på, at det kan være en fordel for SMV'ers deltagelse i udbud af offentlige opgaver, hvis den ordregivende myndighed åbner op for alternative tilbud. Det kræver ifølge udbudsdirektivet, at det angives i udbudsbekendtgørelsen, at alternative tilbud tillades. Herudover bør en offentlig ordregiver, der ønsker at åbne et udbud op for alternative tilbud, forholde sig til, hvordan tilbudsevalueringen i så fald skal gennemføres med det formål at sikre, at alle tilbudsgivere behandles ens. I den forbindelse skal ordregiver være opmærksom på de rammer, som udbudsreglerne og praksis på udbudsområdet lægger for, hvordan en tilbudsevaluering skal gennemføres.

En anden løsning, som deltagere i referencegruppen har kendskab til, at SMV'er efterspørger, er, at udbudsmaterialet formuleres, så det i højere grad beskriver den opgave, der skal løses, frem for hvordan opgave skal løses. Det giver virksomhederne mulighed for at formulere alternative løsningsforslag, der fx tager udgangspunkt i en innovativ tilgang til opgaven. Udbud med funktionskrav er en vej til at give tilbudsgivere større råderum til selv at fastsætte opgaveløsningen. I et udbud med funktionskrav stilles der krav til de funktioner, opgaveløsningen skal opfylde, snarere end de aktiviteter, der skal til for at opgaven betragtes som løst.

Det er dog ikke nødvendigvis alle udbud, der egner sig til funktionskrav eller til at åbne op for alternative tilbud. Det er vigtigt, at ordregiver overvejer, hvilken type udbud der vil give det mest effektive resultat og nedbringe transaktionsomkostningerne mest muligt i det konkrete tilfælde. I visse tilfælde og på visse områder kan det således godt være en fordel for SMV'ers og andre virksomheders deltagelse i udbuddet, at udbudsmaterialet indeholder detaljerede, specifikke krav.

Upræcise og komplekst formulerede udbud

Det har stor betydning for virksomhederne, at udbudsmaterialet er udarbejdet på en måde, der gør det klart og tydeligt for de private virksomheder, hvad der ønskes indkøbt. Det gør sig gældende, lige meget om kravspecifikationen er snæver og detaljeret eller mere åben og gør

brug af funktionskrav. Deltagere i referencegruppen peger blandt andet på, at SMV'er oplever, at mange udbud er formuleret i et unødigt komplekst og juridisk sprog, der gør det svært og omstændigt at afklare præcis, hvad der efterspørges.

Hvis udbudsmaterialet giver anledning til usikkerhed, kan det drive transaktionsomkostningerne op, bl.a. fordi virksomhederne får behov for at stille opklarende spørgsmål eller løbende må orientere sig i andre virksomheders spørgsmål og svar til den tekniske afklaring. Eventuelle uklarheder betyder også, at virksomhederne kan blive usikre på, hvor detaljerede løsningsbeskrivelserne i tilbudsmaterialet forventes at være. Det kan enten føre til et ufuldstændigt tilbud, eller en proces hvor virksomheden anvender unødigt mange ressourcer.

Kompleksiteten i udbudsmateriale og i udbud generelt kan også medføre, at SMV'er og andre virksomheder indgiver tilbud, der indeholder mindre formelle fejl og mangler. I denne sammenhæng peger deltagere i referencegruppen på, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis offentlige ordregivere i mere udstrakt grad anvender deres mulighed for at korrigere åbenlyse og formelle fejl og mangler.

Begrænset anvendelse af standarder i kravspecifikationerne

Standardisering og anvendelse af paradigmer kan være med til at nedbringe transaktionsomkostningerne ved udbud, fordi udbuddene bliver mere ensartede og er genkendelige for markedet. Det har ikke mindst betydning for SMV'erne.

Deltagere i referencegruppen fremhæver, at mange SMV'er oplever, at udbudsmaterialet og udbudsbetingelserne varierer i udformning fra gang til gang. Det medfører, at tilbudsprocessen bliver unødigt tidskrævende, og at virksomhederne bruger mange ressourcer på at sikre, at de har forholdt sig korrekt til alle regler, dokumentations- og bilagskrav. Øget anvendelse af standarder og standardbetingelser kan gøre det nemmere for SMV'er og andre virksomheder at deltage i udbud. Lige så kan anvendelse af e-udbud sikre en højere grad af genkendelighed for markedet fra udbud til udbud. Samtidig kan et e-udbud reducere risikoen for fejl i tilbuddene, da e-udbudssystemet vil kunne guide virksomheden igennem udbuddet.

Krav om store garantier

Endnu et element af udbudsmaterialet, der kan afholde SMV'er fra at deltage i udbud, er krav om garantier. Deltagere i referencegruppen peger på, at mange virksomheder oplever, at banker og kautionselskaber som følge af den økonomiske krise er tilbageholdne med at stille sikkerhed til mindre og nyetablerede virksomheder. En manglende sikkerhedsstilling betyder, at nogle virksomheder, som er fagligt kompetente til at løfte den udbudte opgave, udelukkes fra udbudsprocessen.

I mange situationer kan det være nødvendigt at stille krav om en garanti for at sikre den offentlige myndighed sikkerhed, men det er en barriere for SMV'ers deltagelse i udbud, hvis der stilles krav om garantier i udbud, hvor dette ikke er nødvendigt, eller hvis den garanti der kræves, er unødigt høj.

Deltagere i referencegruppen peger i øvrigt på, at også andre kontraktvilkår kan virke unødigt begrænsende på SMV'ers deltagelse, herunder lange betalingsfrister, der belaster de mindre virksomheders likviditet.

3.4 Behov for mere viden

Inddragelse af SMV'er i konkurrence om de offentlige opgaver kræver viden og gensidig forståelse hos både virksomhederne og de ordregivende offentlige myndigheder. Det udgør barrierer, når det offentlige ikke er bevidst om, hvornår og hvordan det vil være relevant at åbne konkurrencen for de mindre virksomheder. På virksomhedernes side kan det være en barriere, når SMV'erne ikke kender spillereglerne for et udbud.

Virksomhedernes kendskab til udbudsreglerne er utilstrækkeligt

Deltagere i referencegruppen peger på, at det især blandt offentlige ordregivende myndigheder opleves, at tilbudsgiveres forståelse for udbudsreglerne og for de krav, der stilles i en udbudsproces er utilstrækkelig.

Det er de ordregivende myndigheders ansvar, at udbudsreglerne følges, men for at et tilbud kan komme i betragtning, er det nødvendigt, at tilbudsgiverne er opmærksomme på reglerne, så de lever op til de forskellige formkrav, der følger med et udbud.

Deltagere i referencegruppen fremhæver, at ordregivende myndigheder blandt andet oplever, at mange SMV'er ikke er klar over, at de ikke kan komme i betragtning til en opgave, hvis de har indgivet et alternativt tilbud, der ikke følger de givne krav, uden at det eksplicit har fremgået af udbudsmaterialet, at konkurrence var åben for sådanne forslag. Ligeledes peger gruppen på, at virksomhederne ikke altid ved, at ordregiver ikke må tage imod tilbud, der er indgivet efter tilbudsfristens udløb.

Det er også deltagere i referencegruppens erfaring, at SMV'er selv peger på, at de er usikre på rammerne for at føre dialog med den ordregivende myndighed i forbindelse med et udbud, og at dette kan holde dem helt fra at gå ind i en dialog.

Det er centralt, at SMV'er, der ønsker at deltage i konkurrence om de offentlige opgaver, har en grundlæggende viden om udbud, der gør dem i stand til at navigere på dette felt.

Herudover er det vigtigt, at SMV'er er opmærksomme på de muligheder de har for at indgå i konsortier og byde på en opgave sammen. I situationer, hvor den enkelte virksomhed ikke kan løse opgaven på egen hånd, kan det være relevant at gå sammen med en anden virksomhed og på den måde etablere den nødvendige volumen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i 2012 en vejledning til konsortiedannelse, der er rettet mod små og mellemstore virksomheder. I 2013 følges vejledningen op med en publikation til offentlige ordregivere om, hvordan udbud kan indrettes på en måde, der gør det muligt for konsortier at deltage i konkurrencen.

Endelig peger deltagere i referencegruppen på, at det for visse SMV'er udgør en udfordring at anvende udbudsdata-basen udbud.dk på en måde, der sikrer fuldt overblik over relevante og aktuelle tilbud. Der kan således være et potentiale for at videreudvikle databasen, så den bliver endnu nemmere at tilgå for blandt andet mindre virksomheder.

Begrænset viden om markeder blandt ordregivere

På ordregiversiden er det vigtigt, at der er godt kendskab til marked, der handles på, hvis udbuddene skal gennemføres på en effektiv måde. Det indebærer også, at ordregiverne kan vurdere, om det er relevant at sætte særligt fokus på at inddrage mindre virksomheder i konkurrence om en konkret opgave.

En grundig markedsafdækning forud for et udbud kan hjælpe til at afklare, om det efterspurgte produkt eller ydelse særligt findes i mindre virksomheder, og om det kan være hensigtsmæssigt at tilrettelægge udbudsmaterialet, så det også imødekommer SMV'er. Samtidig vil en markedsanalyse ofte medføre et mere præcist og gennemarbejdet udbudsmateriale.

Deltagere i referencegruppen peger imidlertid på, at der blandt mange ordregivere er usikkerhed om, hvordan en markedsundersøgelse gennemføres på en effektiv og formålstjenstlig måde. Herunder peges der på, at der er behov for et standardiseret sæt kriterier, som markedsundersøgelser kan hvile på.

Bedre markedsundersøgelser og øget viden om de konkrete markeder blandt ordregivere vil kunne sikre fokus på inddragelse af SMV'er, mindre transaktionsomkostningstunge udbudsprocesser og i visse tilfælde bedre offentlige indkøb.

Kapitel 4

Engelske erfaringer

4.1 Engelsk indsats for at fremme SMV'ers deltagelse i udbud

SMV'ers deltagelse i udbud har igennem længere tid været et fokusområde i andre europæiske lande, blandt andet England, hvor regeringen i februar 2011 igangsatte en indsats for at forbedre SMV'ers muligheder for at byde på statslige kontrakter. Den engelske indsats udspringer af en målsætning fra regeringen om, at 25 pct. af de statslige kontrakter skal vindes af SMV'er ved regeringsperiodens udløb i 2015¹⁵. I 2009-2010 vandt SMV'er 6,5 pct. af de statslige opgaver¹⁶. SMV'er¹⁷ udgør 99 pct. af de engelske virksomheder.

Indsatsen for SMV'ers deltagelse i udbud har et overordnet fokus på at opnå mest mulig værdi for de offentlige midler i forbindelse med de offentlige indkøb. Indsatsen har herudover til formål at give mere plads til SMV'er i den offentlige opgaveløsning for herigennem at styrke væksten.

Blandt de barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud af offentlige opgaver, som den engelske indsats tog sigte på at bryde ned, var for det første en manglende gennemsigtighed i udbudsprocessen, der blandt andet gjorde det kompliceret og tidskrævende for virksomheder at deltage i udbud. Indsatsen var også rettet mod at reducere anvendelsen af omfattende og unødigt bebyrdende dokumentationskrav, ikke mindst i forbindelse med prækvalifikationsrunder. Endelig var indsatsen rettet mod at sikre en strategisk tilgang til udbud blandt de offentlige myndigheder, der blandt andet skulle sikre, at myndighederne i højere grad satte fokus på innovative og nytænkte løsninger i forbindelse med udbud, hvor dette potentielt kunne sikre et bedre og mere effektivt indkøb. Barriererne er uddybet i bilag 2.

Der er mange fællestræk mellem de barrierer for SMV'ers deltagelse i udbud, der er identificeret i Danmark og i England. Blandt andet peger deltagere i referencegruppen, der har bidraget til nærværende rapport med informationer om SMV'ers deltagelse i udbud, på en del af de samme barrierer, som blev identificeret i forbindelse med den engelske SMV-indsats, herunder at udbudsprocesserne betragtes som omstændige og ressourcekrævende at deltage i, og at der stilles høje krav til dokumentation – ofte tidligt i processen. Herudover er det et fællestrek, at det betragtes som en barriere, at de ordregivende myndigheder ikke i fornøden grad gennemfører udbud der giver rum for innovation og nytænkning. Umiddelbart giver opgørelserne af SMV'ers andel af de offentlige opgaver i henholdsvis Danmark og England, at SMV-deltagelsen i offentlige udbud er væsentligt mindre i England end i Danmark. Den engelske opgørelse af at 6,5 pct. af de opgaverne vindes af SMV drejer sig dog udelukkende om statslige opgaver, hvorimod den danske opgørelse af, at 47 pct. af udbud vindes af SMV'er, både inklu-

¹⁵ The Coalition: out programme for government, HM Government 2010
http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf. De 25 pct. dækker over kontraktens værdi og omfatter både direkte og indirekte leverandører (dvs. også underleverandører).

¹⁶ Dette tal er ikke umiddelbart sammenligneligt med opgørelsen af SMV'ers deltagelse i udbud i Danmark, da denne opgørelse både dækker over centrale og lokale myndigheders indkøb i modsætning til den engelske opgørelse. Den engelske brancheorganisation Federation of Small Businesses estimerer, at de lokale myndigheders indkøb hos SMV'er i gennemsnit udgør 49 pct., jf. bilag 2.

¹⁷ Jf. EU's definition af SMV'er. Bilag 2 behandler definitionen af SMV-begrebet.

derer statslige, regionale og kommunale udbud, herunder udbud under EU's tærskelværdier. De to tal er således *ikke* direkte sammenlignelige, men de kan muligvis indikere, at SMV'ers deltagelse i udbud udgør en større udfordring i England end i Danmark.

Tiltag i andre europæiske lande, der har sat fokus på SMV'ers deltagelse i udbud, er i vidt omfang rettet mod lignende barrierer, jf. bilag 2.

De engelske myndigheder vurderer, at indsatsen har haft effekt. I forbindelse med en opgørelse af statslige myndigheders indkøb, der blev opgjort i februar 2013, kunne det konstateres, at andelen af statslige kontrakter, som vindes af SMV'er, var steget fra 6,5 pct. i 2010-11 til 10 pct. i 2011-12¹⁸. Cabinet Office vurderer, at indsatsen har medført flere tilbud, der er præget af innovative løsninger, lavere indkøbspriser og af et mere fleksibelt samarbejde. Federation of Small Businesses (FSB), der organiserer mindre virksomheder i England, vurderer, at indsatsen har skabt bedre rammevilkår for SMV'ers deltagelse i udbud.

De engelske rammevilkår for SMV'ers deltagelse i udbud er i vidt omfang de samme som i Danmark: Udbuddene skal gennemføres efter EU's udbudsregler, barriererne for SMV'ers deltagelse har mange fællestræk og det overordnede fokus er at opnå en effektiv anvendelse af de offentlige midler. Da den engelske indsats har været succesfuld, vurderes det, at det vil være hensigtsmæssigt at inddrage de engelske initiativer i overvejelserne om danske SMV'ers deltagelse i offentlige udbud. De engelske rammevilkår for SMV'ers deltagelse i udbud er uddybet i bilag 2.

Den engelske indsats har alene været rettet mod statslige indkøb. Det vurderes dog umiddelbart, at en række af initiativerne også er anvendelige i forbindelse med danske kommuners og regioners indkøb.

Den overordnede målsætning i indsatsen er, at den engelske regering anlægger en gennemsigtig, enkel og strategisk tilgang til udbud for i højere grad at imødekomme SMV'er. Det skal blandt andet sikre, at SMV'er deltager aktivt i og vinder offentlige udbud, og at SMV'er oplever at deltage i en effektiv udbudsproces, hvor indsatsen står mål med resultatet, og hvor kravene til dokumentation er proportionelle med den udbudte opgaves karakter. Indsatsen har også skullet sikre, at virksomhederne har én samlet og gratis indgang til udbuddene, og at markedet har mulighed for at planlægge og tænke nyt forud for kommende udbud¹⁹.

Indsatsen skal således sikre gode rammer for SMV'erne, men det er imidlertid ikke målsætningen, at alle udbud skal rettes mod SMV'er. Det vurderes således i den rapport²⁰, der ligger til grund for indsatsen, at det ikke i alle tilfælde vil være fordelagtigt for den offentlige sektor at købe ind hos mindre virksomheder. I kapitalintensive brancher, hvor der produceres meget store mængder varer og tjenesteydelser, vil større virksomheder ofte kunne opnå stordriftsfordele, som medfører lavere priser.

Den britiske indsats indebærer en lang række initiativer. En række af de mest centrale initiativer er opsummeret i boks 4.1, hvor det også vurderes, hvorvidt initiativerne vil være relevante at implementere i en dansk kontekst. Initiativerne er skitseret yderligere i bilag 2.

¹⁸ Kilde: <https://www.gov.uk/government/news/departmental-sme-spend-for-2011-12-reveals-steady-increase>.

¹⁹ Government Procurement and SMEs, Unclassified. Ikke-offentliggjort statuspapir fra Cabinet Office, 2012.

²⁰ Glover-rapporten som den engelske regering offentliggjorde i 2008.

Boks 4.1 Engelske SMV-initiativer og vurdering heraf

Udvikling af en webportal (ContractsFinder), der samler alle statslige offentlige kontrakter med en værdi på over £100.000 med forskellige funktioner til tilbudsgiverne, herunder mulighed for at gemme oplysninger der er givet i forbindelse med udbuddet og genbruge dem ved andre udbud. På portalen har ordregivere mulighed for at markere særligt SMV-venlige udbud med et SMV-flag.

Vurdering: Den danske udbudsportal udbud.dk samler alle statslige, regionale og kommunale kontrakter og varetager en lang række af de funktioner, som er udviklet i England i forbindelse med ContractsFinder. Det er dog potentiale for at udbygge udbud.dk med yderligere af disse funktioner, bl.a. SMV-venlige flag.

Forenkling af udbudsprocessen med særligt fokus på prækvalifikation gennem af afskaffelse af omfattende spørgeskemaer (Pre-Qualification Questionnaires) for kontrakter med en værdi under £100.000.

Vurdering: I Danmark er der ikke udviklet et standardspørgeskema til prækvalifikation, der er at sammenligne med de engelske PQQ's. Der er dog også i nogle sammenhænge potentiale for at reducere de ressourcer, private virksomheder skal anvende i forbindelse med en prækvalifikationsproces i en dansk kontekst.

Forenkling af udbudsprocessen gennem etablering af en webportal (Dynamic Marketplace), hvor ordregivere kan foretage mindre indkøb hurtigt og smidigt. På portalen kan de offentlige ordregivere annoncere kontrakter under £100.000, og virksomheder kan afgive tilbud elektronisk direkte til ordregiverne.

Vurdering: Der vurderes også i Danmark at være et potentiale for i øget grad at anvende elektroniske udbud med henblik på at sikre smidige udbudsprocesser.

Effektivisering og standardisering af indkøbsprocesser gennem indførsel af lean-principper i regeringens udbudsprocesser. De mere effektive processer skal sikre en hurtigere udbudsproces, der gør det nemmere for SMV'er at deltage.

Vurdering: Det bør være op til den enkelte offentlige myndighed i Danmark, hvordan man ønsker at tilrettelægge udbudsprocedurer. Det vurderes dog, at der kan være potentiale i at sætte fokus på, hvorledes ordregivende myndigheder kan opnå mere effektive udbudsprocesser.

Mere grundig markedsafdækning forud for udbuddet (pre-engagement), der også har til formål at sikre, at SMV'er orienteres om kommende udbud. Initiativet indebærer blandt andet, at ministerierne udsender forhåndsmeddelelser om kommende udbud gennem flere forskellige kanaler.

Vurdering: Offentlige ordregivere har allerede i dag mulighed for at offentliggøre udbudsstrategier på udbud.dk. Det vurderes dog, at der er potentiale for at sætte yderligere fokus på markedsafdækning før et udbud og på dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver i en dansk kontekst.

Øget dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver gennem etablering af et uformelt elektronisk forum (SolutionsExchange), hvor ordregiverne kan orientere om en problemstilling og få bud på løsninger fra virksomhederne, ligesom tilbudsgivere kan orientere om nye innovative produkter og ydelser. Mulighederne for dialog øges også gennem indførsel af produktfremvisninger (SME Product Surgeries), hvor virksomheder har mulighed for at præsentere deres produkter for offentlige indkøbere.

Vurdering: Det vurderes, at der er potentiale for at fremme dialog mellem ordregivere og tilbudsgivere i forbindelse med danske udbud. Det vurderes imidlertid, at løsninger som SolutionsExchange og ProductSurgeries ofte kun vil gavne et begrænset udsnit af private virksomheder og derfor ikke vil have omfattende effekt.

Mulighed for virksomheder for at give ordregivere feedback om konkrete afsluttede udbud gennem et kontaktpunkt, hvor blandt andet SMV'er anonymt kan henvende sig om problematiske udbudsprocedurer. Henvendelser og svar offentliggøres.

Vurdering: Det vurderes, at det også vil være relevant i en dansk kontekst at etablere en feedback-funktion, hvor virksomheder kan kontakte ordregiver med deres bemærkninger til et konkret udbud. Dette vil kunne øge dialogen mellem det offentlige og det private og de offentlige

Boks 4.2 (fortsat)
**Engelske SMV-initiativer
 og vurdering heraf**

ordregiveres fokus på SMV'ers deltagelse i udbuddene.

Øget opdeling af kontrakter i delkontrakter med henblik på at sikre, at de har en størrelse, der også giver mindre virksomheder mulighed for at give tilbud. Konkret skal det godkendes fra centralt hold, når en kontrakt, der overstiger £ 5 mio., skal i udbud.

Vurdering: Det vurderes, at et sådant tiltag vil skabe større bureaukrati omkring de danske udbud af offentlige opgaver uden at give en tilsvarende gevinst, da undersøgelsen af danske SMV'ers deltagelse i udbud af offentlige opgaver indikerer, at SMV'er også i nogen grad deltager i de større udbud, om end der i højere grad deltager SMV'er i de mindre udbud.

Øget viden om SMV'ers deltagelse i udbud gennem opbygning af data om andelen af SMV'er, der vinder statslige udbud. Den nye viden skal give mulighed for at vurdere initiativernes effekt og vurdere, om der er behov for yderligere tiltag.

Vurdering: Der er til denne rapport udarbejdet en undersøgelse af danske SMV'ers deltagelse i udbud. Det vurderes, at den andel af danske udbud, der vindes af SMV'er er så stor, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at anvende ressourcer på løbende at monitorere udviklingen.

Forbedret adgang for SMV'er til information om udbudsprocesser, herunder er links til relevante værktøjer og vejledninger samlet på en hjemmeside, og udvikling af online-kurset (Winning the Contract), som henvender sig til SMV'er.

Vurdering: Udbudsportalen har primo 2013 offentliggjort en online vejledningspakke i at deltage i udbud, der er rettet mod SMV'er. Herudover har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2012 lanceret en vejledning i konsortiedannelse til mindre virksomheder, der indeholder vejledning og værktøjer til virksomheder, der ønsker at gå sammen om at afgive et tilbud på en offentlig opgave. Det vurderes, at der kan være et behov for at udarbejde vejledning til virksomheder angående dialog, men at der herudover ikke på nuværende tidspunkt er behov for yderligere tiltag.

Etablering af et forum for udveksling af viden og forslag til yderligere initiativer i form af et SMV-panel, der indgår i dialog med ministeren for området. Panelet har også til formål at sikre fremdrift. SMV-panelet har bidraget til at udvikle en række af de øvrige initiativer.

Vurdering: Det vurderes, at fokus på dialog mellem det offentlige og det private i en dansk kontekst i første omgang vil give større effekt, hvis den etableres mellem den enkelte ordregiver og tilbudsgiver.

Fokus på SMV-indsatsen sikres gennem udnævnelse af dels en SMV-repræsentant i staten (SME Crown Representative) og SMV-repræsentanter i de enkelte ministerier (SME Champion). Repræsentanterne har ansvar for at drive dagsordenen fremad.

Vurdering: Da den danske SMV-indsats i højere grad end den engelske vil være forankret hos både lokale og centrale myndigheder, vurderes det at være af begrænset effekt at udnævne statslige SMV-repræsentanter. Det vil være op til den enkelte kommune at beslutte, hvordan indkøb skal organiseres, herunder om man ønsker at udnævne sådanne repræsentanter.

Anm.: Informationer indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennem dialog med engelske myndigheder.

Bilag 1

Afgrænsning af SMV-begrebet

EU definerer SMV'er som virksomheder, der beskæftiger under 250 ansatte og har en årlig omsætning på ikke over 50 mio. EUR, alternativt en årlig samlet balance på ikke over 43 mio. EUR²¹. 99,7 pct. af alle danske virksomheder falder under denne kategori²².

Med det formål at indsnævre fokus for denne rapport er der til brug for rapporten udviklet en mere afgrænset definition, der indebærer, at fokus lægges på virksomheder, hvor deltagelse i tilbudsgivning i forbindelse med et offentligt udbud trækker uforholdsmæssigt stærke veksler på virksomhedens kapacitet i forhold til virksomhedens kerneområde. Denne afgrænsning operationaliseres som virksomheder med mindre end 50 ansatte og en årlig omsætning/balance, der ikke overstiger 10 mio. EUR. SMV'er udgør ud fra denne definition 97,3 pct. af alle danske virksomheder, jf. bilag 3.

I forbindelse med rapporten har Danmarks Statistik opgjort for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at denne gruppe virksomheder i 2010 stod for ca. en tredjedel af de private virksomheders omsætning i Danmark. Konkret er det opgjort, at SMV'er i 2010 stod for 32,1 pct. af private virksomheders omsætning i Danmark. Se bilag 4 for yderligere specifikation af opgørelsen.

Det skal bemærkes, at der vil være væsentlig forskel fra område til område for så vidt angår, hvilke virksomheder, der reelt kan betragtes som en SMV'er. Eksempelvis er virksomheder med mindre end 10 ansatte meget udbredt på områder som vidensservice og information, kommunikation og bygge- og anlæg. Inden for undervisning, industri samt på social- og sundhedsområdet ses virksomheder med flere end 20 ansatte væsentligt oftere. Det vurderes ikke at være muligt at udvikle en SMV-definition, der kan løfte hensynet til branchernes forskellighedsartethed. Den anvendte definition vurderes imidlertid at kunne dække over langt de fleste danske SMV'er.

²¹ Den nye definition af små og mellemstore virksomheder. Brugervejledning og erklæring. Europa-Kommissionen 2006. Selve definitionen stammer fra 2003.

²² SBA Fact Sheet 2010/2011, DG Enterprise and Industry, Europa-Kommissionen. Kommissionen ser kun på virksomheder inden for industri, byggeri, handel og services, og omfatter ikke virksomheder inden for landbrug, skovbrug, fiskeri samt uddannelse og sundhed.

Bilag 2

Rammevilkår for den engelske SMV-indsats

Den britiske offentlige sektor køber ind for ca. £ 230 mia. årligt. De ordregivende myndigheder er underlagt EU's udbudsdirektiv og EUF-traktatens principper, når de gennemfører udbud. Der findes ingen særskilte regler for kontrakter, der falder under tærskelværdierne eller for bilag B-ydelser. Der er altså ikke en særskilt lovgivning for udbud under tærskelværdierne tilsvarende den danske tilbudslov.

Den engelske indsats for at forbedre rammevilkårene for SMV'er blev lanceret af premierminister David Cameron i februar 2011. Indsatsen har høj politisk prioritet og nyder bevågenhed på øverste politiske niveau. Udgangspunktet for indsatsen er Glover-rapporten, der blev fremsat i 2008²³.

Formålet med at skabe bedre rammevilkår for SMV'ers deltagelse i de engelske offentlige indkøb er at sikre en mere effektiv offentlig sektor. Nærmere bestemt vurderes det i Glover-rapporten, at øget inddragelse af SMV'er i udvalgte brancher kan have følgende tre fordele for det offentlige:

- » Billigere indkøb: Det vurderes i rapporten, at SMV'er ofte kan tilbyde varer og tjenesteydelser til en lavere pris, fordi SMV'er generelt har lavere udgifter til administration og ledelse.
- » Bedre kvalitet i opgaveløsningen: Det vurderes i rapporten, at SMV'er ofte har korte produktionsprocesser som gør, at de hurtigt kan tilpasse produktet eller ydelserne, hvis forholdene ændrer sig. Samtidig kan SMV'er være bedre til at levere højt specialiserede produkter eller ydelser, fordi SMV'er kan specialisere sig på et nichemarked, hvor efterspørgslen er lille.
- » Øget innovation og nytænkning: Det vurderes i rapporten, at SMV'er ofte er hurtige til at udvikle eller anvende ny teknologi på nye eller underudviklede markeder, fordi det kan differentiere dem fra større, etablerede virksomheder.

Den engelske indsats for SMV'ers deltagelse i udbud er begrænset til at dreje sig om statslige indkøb. Indsatsen er forankret centralt i regeringens Cabinet Office i Efficiency and Reform Group.

Lokale myndigheders indkøb gennemføres decentralt. Det lokale styre i England har to niveauer. I det øverste led er ni regioner. I det nederste led findes enten county councils, district councils eller unitary authorities, som alle har en bred opgaveportefølje og en meget høj grad af selvstyre. Det udbredte kommunale selvstyre er årsagen til, at de engelske initiativer alene fokuserer på det statslige niveau.

Federation of Small Businesses (FSB), der organiserer britiske mindre virksomheder, lægger imidlertid stor vægt på, at der også bør arbejdes med at skabe gode rammevilkår for SMV'ers deltagelse i indkøb på lokalt niveau. Selv om de lokale myndigheder allerede handler med

²³ Accelerating the SME economic engine: through transparent, simple and strategic procurement. HM Treasury 2008 http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_economicengine_2390.pdf.

SMV'er, vurderer FSB, at der er et væsentligt potentiale for øget handel mellem lokale myndigheder og SMV'er. Ifølge organisationen udgør de lokale myndigheders indkøb hos SMV'er i gennemsnit 49 pct. af de samlede indkøb²⁴. Local Government Association (LGA), som varetager de lokale myndigheders interesser, arbejder for at fremme strategisk anvendelse af de lokale myndigheders indkøb, herunder fokus på vilkår for SMV'er. LGA har nedsat et rejsehold, der skal rådgive i udbud, og har udarbejdet en fælles strategi for lokale indkøb (Procurement Pledge), som bl.a. anbefaler, at der sættes fokus på SMV'er i de lokale indkøbsplaner. I dag har de færreste county councils har en central indkøbsenhed, og der ikke er nogen fælles koordination på indkøbsområdet på tværs af de lokale, ordregivende myndigheder.

Den engelske indsats er ifølge rapporten rettet mod at bryde følgende tre overordnede barrierer ned:

Manglende gennemsigtighed i udbudsprocessen: Den manglende gennemsigtighed indebar blandt andet, at SMV'er ikke kunne finde de offentliggjorte udbud, blandt andet fordi den centrale udbudsplatform i England var ikke obligatorisk at anvende for de offentlige ordregivere og krævede betaling fra de potentielle tilbudsgivere. De virksomheder, der deltog i de offentlige udbud, betragtede udbudsprocessen som kompliceret og tidskrævende at deltage i.

Omfattende dokumentationskrav: De britiske virksomheder vurderede, at der blev stillet meget omfattende krav til den dokumentation, der skulle fremlægges, og meget omfattende krav til de virksomheder, der skulle løse opgaven, blandt andet i forbindelse med spørgeskemaer til prækvalifikation, der kan betragtes som en slags meget omfattende service-attest, hvori virksomhederne skal dokumentere, at de kan løfte opgaven. Dokumentationskravene blev betragtet som unødigt bebyrdende og meget tidskrævende.

Manglende strategisk tilgang til udbud i de ordregivende myndigheder: Den manglende strategiske tilgang til udbud blandt de offentlige ordregivere udmøntede sig ifølge de engelske myndigheder i, at de ordregivende myndigheder ikke i tilstrækkelig grad imødekom innovative virksomheder og gav plads til deres kompetencer i forbindelse med udbuddene. Herunder var det en udfordring, at myndigheder kun i begrænset omfang anvendte udbud med funktionskrav. Samtidig identificeredes der en vis risikoovershed blandt ordregiverne i forhold til at indgå kontrakter med mindre virksomheder.

Den britiske brancheorganisation Federation of Small Businesses (FSB) gennemførte i foråret 2012 en spørgeskemaundersøgelse blandt lokale myndigheder i hele Storbritannien og identificerede en række lignende barrierer for SMV'ers muligheder for at deltage i offentlige udbud. FSB påpeger samtidig, at det er en væsentlig barriere, at engelske SMV'er har utilstrækkelig kapacitet og evne til at byde på og levere offentlige ydelser og produkter, og at deres opmærksomhed over for det offentlige marked og potentielle opgaver er for lille.²⁵

Den engelske indsats indeholder en lang række initiativer, der er rettet mod at reducere disse barrierer. Initiativerne er blandt andet rettet mod udbudsprocessen, mod de krav, der stilles i udbudsmaterialet, og mod at opbygge et større fokus på og en større viden i den offentlige sektor om at samarbejde med SMV'er. Blandt de mest centrale initiativer i indsatsen er følgende:

Udvikling af udbudsportalen ContractsFinder. ContractsFinder svarer til en udvidet udgave af det danske udbud.dk. Platformen samler alle udbud af statslige kontrakter med en værdi over £100.000 og gør dem gratis tilgængelige for alle potentielle tilbudsgivere. Ligesom på udbud.dk har tilbudsgivere mulighed for at tilmelde sig en e-mailservice, hvor de løbende mod-

²⁴ Local Procurement. Making the most of small businesses. Federation of Small Businesses, 2012.

²⁵ Local Procurement. Making the most of Small Businesses. Federation of Small Businesses, 2012.

tager oplysninger om udbud, der matcher deres kriterier. Vinderen af udbuddet offentliggøres også på platformen.

ContractsFinder giver mulighed for, at de data, som virksomhederne har indtastet i forbindelse med prækvalifikation, kan gemmes og genbruges i forbindelse med fremtidige udbud. Brancheorganisationen FSB vurderer, at denne funktion letter den administrative byrde for mindre virksomheder i forbindelse med prækvalifikation.

Herudover indeholder ContractsFinder en funktion, hvor den ordregivende myndighed kan markere udbud, der er særligt SMV-venlige, med et SMV-flag. De engelske myndigheder vurderer, at flag-funktionen har fungeret godt, fordi den har øget de ordregivende myndigheds fokus på SMV'er i forbindelse med udbud, og fordi tiltaget har gjort det nemmere for nye og mindre leverandører at danne sig et overblik over relevante udbud.

Fremadrettet forventer den engelske regering at udbygge "ContractsFinder" med en dialog-funktion mellem indkøbere og SMV'er, hvor offentlige myndigheder uformelt kan give til kende, hvad de forventer at købe ind, og hvor SMV'er kan præsentere, hvad de kan tilbyde. Regeringen forventer også at implementere en funktion, hvor hovedleverandører kan søge efter underleverandører, idet SMV'er ofte indgår i offentlig-privat samarbejde som underleverandør.

Forenkling af udbudsprocessen gennem afskaffelse af PQQs. Afskaffelsen af omfattende spørgeskemaer i forbindelse med prækvalifikation – de såkaldte 'Pre-Qualification Questionnaires' (PQQs) for kontrakter med en værdi under £100.000. PQQ-spørgeskemaerne vurderedes af både den engelske stat og brancheorganisationen FSB at indebære meget omfattende dokumentationskrav, der især belastede SMV'er. Derfor er spørgeskemaerne blevet afskaffet i forbindelse med udbud af mindre opgaver. Tiltaget har fået meget positive tilbagemeldinger.

Forenkling af udbudsprocessen gennem etablering af webportalen "Dynamic Marketplace". Dynamic Marketplace er en webportal, hvor myndighederne kan annoncere kontrakter under £100.000. Her kan SMV'er afgive tilbud direkte til ordregiverne. Gennemsnitligt går der tre uger fra annoncering til indkøb. Dynamic Marketplace giver således ordregivende myndigheder adgang til at gennemføre mindre udbud online i en forenklet proces.

Effektivisering og standardisering af udbudsprocesserne gennem indførsel af Lean-principper i regeringens udbudsprocesser. Lean-projektet blev introduceret som følge af, at udbudsprocessen blev opfattet som en langstrakt og overbureaukratisk øvelse. Formålet var at ensrette og forenkle udbudsprocessen. Den engelske regering vurderer, at indførslen af Lean har medført, at udbudsprocesserne i højere grad er blevet standardiserede, og at de fleste udbudsprocesser er blevet hurtigere.

Mere grundig markedsafdækning forud for udbuddet gennem pre-engagement. Pre-engagement-indsatsen indebærer for det første en indsats for at fremme markedsafdækning forud for udbud hos de ordregivende myndigheder. Markedsafdækningen skal hjælpe myndighederne til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at sætte særligt fokus på SMV'er i forbindelse med et konkret udbud, og hvordan dette kan gøres. Herudover indebærer pre-engagement indsatsen, at de ordregivende myndigheder orienterer virksomheder, herunder SMV'er i god tid forud for udbuddene. Det skal give dem mulighed for at gå i dialog med myndighederne og bl.a. fortælle om innovative løsninger. Formålet er således dels at sikre, at der indkommer de bedst mulige tilbud, når opgaven sendes i udbud, og dels at give virksomhederne mulighed for at forberede sig i fornøden grad. Pre-engagement indsatsen indebærer blandt andet, at de ordregivende myndigheder har uddannet markedsspecialister inden for relevante brancher, og at myndighederne gennem forhåndsmeddelelser og møder eller konferencer med markedet ("supplier boot camps") søger at inddrage SMV'erne i udbudsprocessen tidligt.

Øget fokus på dialog mellem ordregivende myndigheder og virksomheder gennem etablering af SolutionsExchange. SolutionsExchange er et uformelt elektronisk dialogforum for ordregivende myndigheder og private virksomheder, herunder SMV'er. SolutionsExchange indeholder et forum, hvor der sættes fokus på udfordringer. Det indebærer, at myndighederne på uformel vis kan melde en problemstilling ud og få bud på løsninger fra virksomhederne. Herudover

indeholder Solutions Exchange et område, der sættes fokus på nye løsninger og produkter, hvor virksomheder kan orientere om nye, innovative produkter og ydelser. De input, som virksomhederne kommer med, bliver lagret i en database, som myndighederne kan bruge til at søge i, når de skal indkøbe en ydelse inden for den specifikke branche²⁶. Det vurderes at give de ordregivende myndigheder mulighed for at efterspørge på de nyeste løsninger på markedet, når de sender opgaver i udbud, og det giver SMV'erne en bedre adgang til at orientere de ordregivende myndigheder om nye produkter på en uformel måde. Sitet er åbent, således at virksomhederne kan se hinandens bidrag. Cabinet Office vurderer, at SolutionsExchange i pilottestningsfasen har medført, at SMV'erne tidligere kommer i gang med at byde på opgaven, og at forummet åbner for dialog og innovation.

Adgangen til dialog øges ligeledes gennem etablering af SMV produktfremvisninger (SME Product Surgeries). Produktfremvisningerne giver virksomheder, herunder SMV'er, mulighed for at præsentere deres produkter over for offentlige indkøbere, herunder mulighed for at kunne introducere nytænkte eller innovative løsninger. Produktfremvisningerne er enten baserede på kategorier inden for en særlig branche eller på et konkret udbud som et led i at engagere SMV'erne i udbudsprocessen tidligere. Brancheorganisationen FSB vurderer, at sådanne produktfremvisninger har givet SMV'er nemmere adgang til dialog med de offentlige ordregivere, men at effekten har været begrænset, da emnerne som regel er forholdsvis snævre, hvilket medfører at produktfremvisningerne alene er rettet mod en snævert afgrænset kreds. Det skal bemærkes, at det er centralt, at der er alene er tale om produktpræsentationer. Virksomhederne må ikke herigennem få mulighed for at påvirke indholdet af udbudsmaterialet, fx gennem egentlig rådgivning om udformningen heraf, da det vil kunne give dem en konkurrencefordel.

Mulighed for SMV'er for at give ordregivere uformel feedback om konkrete afsluttede udbud. I form af en såkaldt mystery shopper-ordning gives virksomheder, herunder SMV'er, en uformel adgang til at påpege udfordringer og eventuelle uhensigtsmæssige udbudsprocedurer, der kan være opstået i forbindelse med konkrete udbud. De ordregivende myndigheder svarer på feedbacken, og både henvendelse og svar offentliggøres med det formål at sikre, at de ordregivende myndigheder kan trække på andres erfaringer, og at virksomheder får information om, hvorfor udbudsproceduren fungerer, som den gør. Den engelske regering vurderer, at ordningen trækker ressourcer svarende til en medarbejder på fuld tid og tre på deltid. Erfaringen fra ordningen er, at feedbacken ofte drejer sig om unødigt høje krav til virksomhedens omsætning, om manglende gennemsigtighed, for korte tidsfrister, problematiske betalingsstrømme og om unødig anvendelse af omfattende dokumentationskrav.

Fremme af SMV-venlige udbud gennem opdeling af kontrakter. Engelske SMV'er peger på, at kontraktstørrelser og kontraktlængder er en væsentlig barriere for deres deltagelse i udbud af offentlige opgaver. For at sikre, at der sættes fokus på kontraktstørrelsen og dennes betydning for SMV'ers deltagelse i udbud, har Cabinet Office indført et princip om, at udbud af kontrakter, der overstiger £ 5 mio., skal godkendes fra centralt hold forud for annonceringen. På it-området er den engelske regering herudover systematisk begyndt at opdele kontrakterne i mindre dele, som gør dem mere tilgængelige for SMV'er. It-branchen er udvalgt som indsatsområde, fordi kontrakterne her var særligt store, og fordi markedet er præget af mange mindre virksomheder. Erfaringerne med at opdele kontrakterne er umiddelbart positive, men Cabinet Office peger på, at det kræver et indgående markedskendskab at kunne opdele kontrakterne på en hensigtsmæssig måde.

Øget viden om SMV'ers deltagelse i udbud gennem opbygning af data. Før SMV-indsatsen blev igangsat, var der ikke nogen viden om, hvordan og i hvilket omfang SMV'er deltog i engelske udbud. Som et led i indsatsen er det besluttet at afdække dette. Afdækningen gennemføres ved, at hvert enkelt departement indberetter, om deres udbud vindes af SMV'er. Både Cabinet

26 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/online-tool-help-smaller-firms>.

Office og Federation of Small Businesses vurderer, at opbygningen af data har været meget vigtig for at kunne vurdere initiativernes effekt og måle behov for fremskridt på området.

Forbedret adgang for SMV'er til information om udbudsprocesser. Som en del af indsatsen er der lagt vægt på, at det skal være nemt for SMV'er at finde information om at deltage i udbudsprocesser. I den forbindelse er der etableret en hjemmeside, der samler links til relevante værktøjer og vejledninger. Der er også etableret et online-kursus (Winning the Contract), som henvender sig særligt til SMV'er, men også kan bruges af virksomheder generelt.

Etablering af et forum for udveksling af viden og forslag til yderligere initiativer i form af et SMV-panel. Som et led i den engelske indsats er der nedsat et SMV-panel bestående af 25 virksomheder, der løbende mødes med ministeren på området og drøfter indsatsens fremdrift og potentielle nye initiativer. Medlemmerne af SMV-panelet er udpeget af Cabinet Office med henblik på at repræsentere forskellige brancher og produkttyper.

Cabinet Office vurderer, at panelet er en succes, og at det har medført, at initiativerne målretter sig SMV'ernes behov i højere grad, end de ellers ville have gjort. Medlemmer af SMV-panelet tilkendegiver, at panelet er velfungerende og oplever, at der bliver fulgt op på de input, som de kommer med.

Fokus på SMV-indsatsen gennem udnævnelsen af SMV-repræsentanter hos de ordregivende myndigheder. I forbindelse med SMV-indsatsen har den engelske regering udnævnt dels en centralt placeret SMV-repræsentant ("SME Crown Representative"), dels repræsentanter i de enkelte ministerier (SME Champions). Repræsentanterne har ansvar for at drive dagsordenen fremad, og udnævnelserne vurderes af Cabinet Office at have en vigtig signalværdi.

Den centralt placerede SMV-repræsentant (Stephen Allot) har tidligere selv drevet virksomhed. Hans rolle er at fungere som "spydspids" på indsatsområdet, herunder at deltage i workshops og dialogmøder. Herudover giver han gode råd om arrangementer og tilbudsgivning på sin Twitter-profil.

SMV-repræsentanterne i de enkelte ministerier skal sikre, at SMV-indsatsen bliver tæt forankret i alle dele af regeringen. SMV-repræsentanterne kan fx være med til at sikre, at de enkelte ministerier har udarbejdet indkøbsplaner, og at ministeriet giver SMV'erne kilder til at komme med feedback på udbudsprocesser og lignende. SMV-repræsentanterne sikrer også vidensdeling på tværs af ministerier.

Andre europæiske lande har gennemført initiativer til fremme af SMV'ers deltagelse i udbud. Mange af disse initiativer er rettet mod at reducere de samme barrierer, som den engelske indsats. I Skotland har SMV-indsatsen blandt andet været rettet mod at sikre, at de offentlige ordregivere har fokus på at gennemføre indkøb på en hensigtsmæssig måde, og mod at sikre at de offentlige udbud er tilgængelige for SMV'erne. I Finland har fokus været på de omfattende ressourcer, SMV'er skal afsætte for at deltage i udbud og på SMV'ernes viden om dels at deltage i udbud, og dels om hvilke udbud, de kan byde på. Mere end 50 pct. af SMV'erne i Helsinki oplever, at de er utilstrækkeligt informerede om de finske myndigheders planlagte indkøb og efterspørger særligt mere viden om tidsplaner, planlægning og fremtidige indkøb. Den finske indsats er især rettet mod dialog og et højere vidensniveau. I Østrig har fokus været på at begrænse de krav, der stilles til tilbudsgivere i forbindelse med et udbud, herunder ikke at stille krav om formel dokumentation fra andre end den vindende tilbudsgiver i forbindelse med mindre kontrakter.

Bilag 3

Analyse af SMV'ers deltagelse i offentlige udbud

Se analyse af SMV'ers deltagelse i offentlige udbud, der er udført af Epinion for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.



Bilag 4

Opgørelse af SMV'ers markedsandel

Se bilag om opgørelsen af SMV'ers markedsandel i Danmark fra Danmarks Statistik.

