



Evaluering af brugen af begrænset udbud med prækvalifikation

Indhold

Indledning.....	3
Evalueringsmetode.....	4
Hovedkonklusioner.....	5
Adgang og konkurrence.....	6
Proces og krav.....	8
Erfaringer og læring.....	9
Fortsat brug af prækvalifikation som redskab.....	9
Tilpasning af krav.....	9
Særskilte delaftaler.....	9
Mere gennemsigtighed og enklere processer.....	9

Indledning

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget besluttede i 2023 at gøre udbud af beskæftigelsesindsatser mere tilgængelige for små- og mikrovirksomheder ved at øge brugen af begrænset udbud med prækvalifikation. Denne udbudsform gør det muligt, at virksomhedens størrelse kan indgå som et af flere kriterier i prækvalifikationen, og dermed påvirke, hvilke virksomheder der går videre til tilbudsfasen.

Der er gennemført seks udbud med denne udbudsform, hvor virksomhedsstørrelse blev anvendt som kriterium, og små- og mikrovirksomheder blev prioriteret i udvælgelsen. Det er disse seks udbud, evalueringen tager udgangspunkt i. I 2025 godkendte udvalget forvaltningens udbudsplan for 2025/2026 og besluttede samtidig, at den øgede brug af begrænset udbud med prækvalifikation skulle følges op af en evaluering.

Evalueringen er nu gennemført og belyser tre hovedspørgsmål:

1

Adgang og konkurrence

I hvilket omfang har små- og mikrovirksomheder fået bedre muligheder for at deltage i udbud og konkurrere?

2

Proces og krav

Hvordan har prækvalifikationen påvirket forskellige virksomhedstyper og balancen mellem krav og muligheder?

3

Erfaringer og læring

Hvilke indsigter har virksomheder og forvaltning opnået, og hvordan kan de bruges til at justere fremtidige udbud?

Evalueringsmetode

Evalueringen bygger på en kombination af kvalitative og kvantitative kilder. Formålet er at give et nuanceret billede af, hvordan prækvalifikationen opleves, og hvilken effekt den har haft på virksomhedernes deltagelse.

Datagrundlaget omfatter to fokusgruppeinterviews med i alt 10 virksomheder, samt et supplerende spørgeskema fra én virksomhed. Deltagerkredsen omfattede både mikro-, små- og mellemstore virksomheder, herunder virksomheder, der har vundet og ikke vundet kontrakter. Alle de virksomheder, som har deltaget i udbuddene (i alt 27) blev inviteret til at medvirke i evalueringen.

Erfaringer er desuden indsamlet fra de medarbejdere i forvaltningen, der har vurderet ansøgninger og tilbud.

Derudover er der foretaget en sammenligning af ansøgere og tilbudsgivere i udbud i 2020 og 2024.



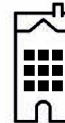
Mikrovirksomheder

Virksomheder med færre end 10 ansatte og en årlig omsætning eller balance under 2 mio. EUR.



Små virksomheder

Virksomheder med færre end 50 ansatte og en årlig omsætning eller balance under 10 mio. EUR.



Mellemstore virksomheder

Virksomheder med færre end 250 ansatte, en årlig omsætning under 50 mio. EUR eller balance under 43 mio. EUR.

Hovedkonklusioner



Begrænset udbud med prækvalifikation har på flere måder styrket små virksomheders muligheder for at deltage i Beskæftigelse – og Integrations-forvaltningens udbud af beskæftigelsesindsatser. Mange af de adspurgte små-og mikrovirksomheder oplever, at udbudsformen giver dem bedre muligheder for at deltage i udbuddet, og at feltet af virksomheder, der byder ind, er blevet bredere.



Udbudsformen fjerner ikke de væsentligste strukturelle barrierer for små virksomheders muligheder for at deltage i udbud og blive leverandører. Der er betydelige transaktionsomkostninger knyttet både til selve udbudsprocessen og til gennemførelse af aftalen. I udbudsprocessen består de af dokumentationskrav og tekniske formkrav og i aftaleforløbet i form af krav til kapacitet og administration samt efterlevelse af tilsynskrav. Begge dele lægger et ressourcepres på virksomhederne og kan være begrænsende for små virksomheders mulighed for at konkurrere på lige fod med større virksomheder.

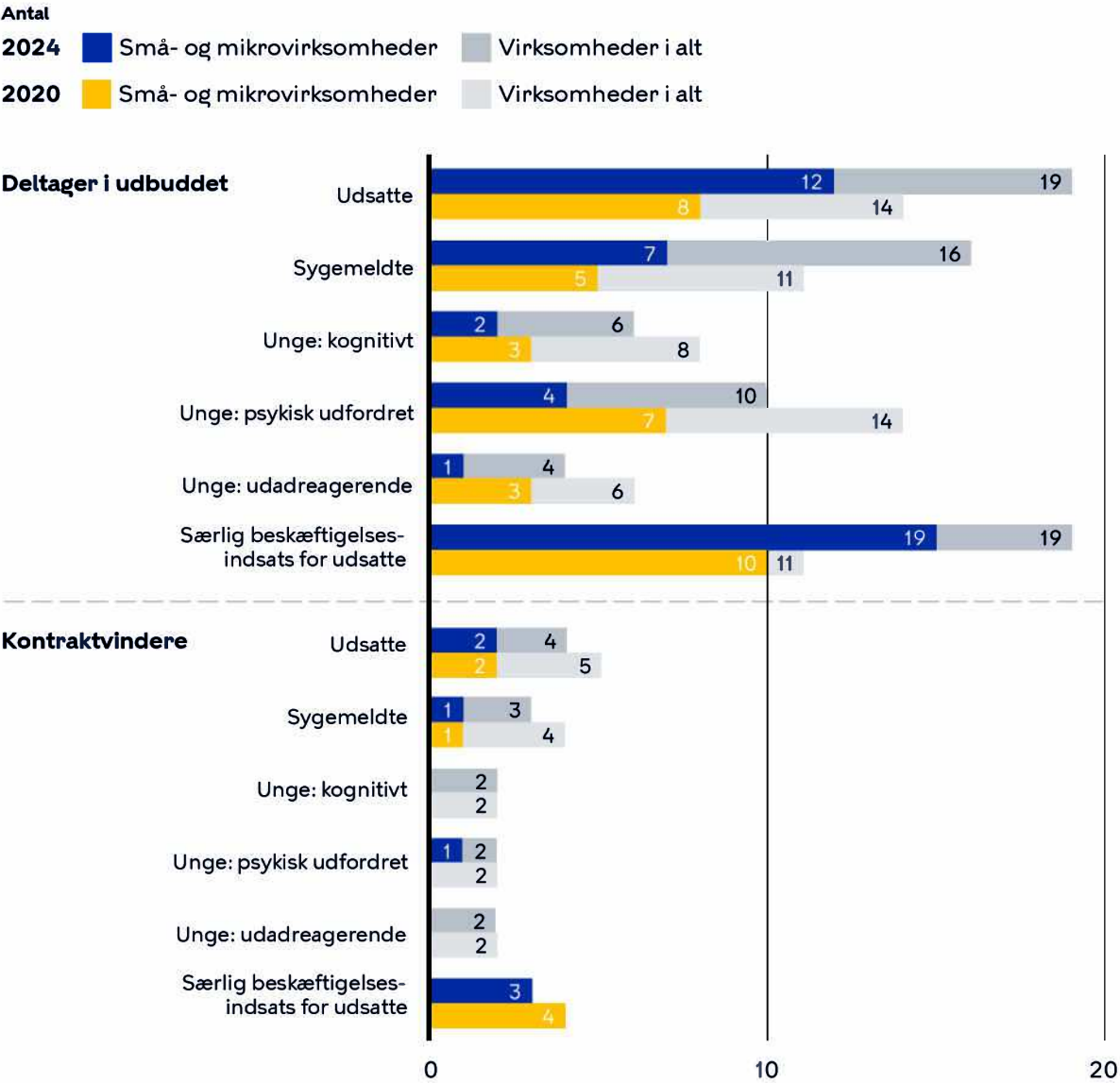


Forvaltningens medarbejdere vurderer, at prækvalifikationen har gjort vurderingsarbejdet mere fokuseret. Med færre, men mere kvalificerede tilbud kan ressourcerne i højere grad rettes mod at vurdere kvalitet frem for at sortere irrelevante ansøgninger. Det har samlet set styrket kvaliteten i udvælgelsen.

Adgang og konkurrence

Sammenligninger af udbud i 2020 og 2024 viser, at et øget antal små- og mikrovirksomheder søgte om deltagelse i udbuddet i 2024. Ansøgerfeltet er dermed blevet bredere, og flere mindre aktører har fået mulighed for at deltage i udbuddene.

Tabel 1: Opgørelse af små og mikrovirksomheders deltagelse i udbud i 2020 og 2024



Selvom flere små virksomheder deltog i udbuddene i 2024, er det fortsat de mellemstore virksomheder, som vinder hovedparten af rammeaftalerne. Tallene viser, at prækvalifikationen har reduceret indgangsbarrieren, men ikke i sig selv ændret ved udfaldet af konkurrencen. Flere mindre virksomheder fremhævede i interviewene, at prækvalifikationen har givet dem bedre mulighed for at deltage:



For os er prækvalifikationen en stor fordel. Det tager kun en brøkdel af den tid, vi ellers ville bruge på at udforme et fuldt tilbud, og vi kan overskue processen.

Citat fra en lille virksomhed

Spørgsmålet om reserverede pladser i prækvalifikationen blev også berørt i interviewene. Små- og mikrovirksomheder fremhævede, at det gav dem en fordel, fordi de ellers ofte ville blive sorteret fra i den indledende vurdering. Flere pegede på, at reservationen ikke blot sænkede de formelle adgangsbarrierer, men også blev opfattet som et udtryk for, at forvaltningen aktivt ønsker at give små og mikrovirksomheder en plads i konkurrencefeltet.

Større leverandører var mere skeptiske. De vurderede, at reserverede pladser kunne føre til, at mindre erfarne virksomheder fik adgang på bekostning af virksomheder med dokumenteret kapacitet og kvalitet. Fra deres perspektiv opleves det som et særhensyn, der kan gå ud over princippet om lige konkurrencevilkår:



Konkurrencefeltet bør baseres på kvalitet og leveringssikkerhed frem for virksomhedsstørrelse.

Citat fra en stor virksomhed

Enkelte større virksomheder anerkendte dog, at reserverede pladser ikke i praksis havde ændret på, hvem der endte som kontraktvindere. Samlet set viser erfaringerne, at prækvalifikationen har styrket adgangen til konkurrencen for små virksomheder, men ikke ændret ved, at de i praksis har sværere ved at omsætte deres deltagelse til aftaler. Erfaringerne viser desuden, at reserverede pladser i prækvalifikationen opfattes positivt af de små virksomheder, mens de mellemstore virksomheder oplever det som et særhensyn.

Proces og krav

Prækvalifikationen opleves af både små og mellemstore virksomheder som en væsentlig forenkling af ansøgningsfasen. Det gør processen mere tilgængelig, og flere fremhæver, at tidsforbruget på en ansøgning er reduceret sammenlignet med at udarbejde et fuldt tilbud. Men forenklingen i ansøgningsfasen står dog i kontrast til de omfattende krav i tilbudsfasen og generelle krav i aftaleperioden. Små virksomheder fremhæver især kapacitetskrav, dokumentationskrav og administrative krav som en barriere. Det skaber en oplevelse af, at selve udbuddet er lettere at gå ind i, men svært at fuldføre.



Selvom adgangskravene til prækvalifikationen var lempelige, er der stadig så omfattende og omkostningstunge krav i kontrakterne, at det er svært for mindre leverandører at leve op til. Det handler fx om kapacitetsbehovet, administrative krav mv.

Citat fra en lille virksomhed



Arbejdsbyrden i selve udbuddet er fortsat høj, især på grund af de omfattende form- og dokumentationskrav.

Citat fra en stor virksomhed

Større virksomheder deler delvist kritikken, men med en anden vinkel. De peger på, at selve udbudsprocessen er præget af omfattende formkrav, uklare spørgsmål og tekniske barrierer, der tager unødigt tid.

Ud over de formelle krav fremhævede flere medarbejdere i forvaltningen, at samarbejdet med leverandørerne i selve aftaleforløbet også stiller store krav til kapacitet. Et tæt og løbende samarbejde vurderes at skabe bedre resultater for borgerne, men det er samtidig meget ressourcekrævende. Store leverandører har ofte bedre forudsætninger for at løfte den opgave, mens mindre leverandører kan bidrage med specialiserede kompetencer og tilgange. Samarbejdsdimensionen kan dermed forstærke kravene til virksomhederne og bidrage til at øge forskellen i mulighederne mellem store og små leverandører.

Samlet viser erfaringerne, at prækvalifikationen har reduceret ressourceforbruget i ansøgningsfasen, men at de efterfølgende krav fortsat er lettere for større virksomheder at imødekomme end mindre virksomheder.

Erfaringer og læring

Evalueringen peger på en række indsigter, som kan danne grundlag for justeringer af fremtidige udbud. Små virksomheder oplever, at en enklere indgang og et tydeligt fokus på små- og mikrovirksomheder giver bedre adgang til udbuddene. Samtidig står det klart, at adgang i sig selv ikke er nok. Når kravene i tilbudsfasen og kontraktvilkårene bliver omfattende, er det fortsat svært for små virksomheder at deltage. Større leverandører er bedre rustet til at håndtere disse krav, men peger også på, at udbudsprocessen som helhed generelt set er meget teknisk og ressourcekrævende.

Fra forvaltningens perspektiv har prækvalifikationen styrket kvaliteten i udvælgelsen. Når antallet af tilbud er reduceret, og feltet er mere relevant, kan ressourcerne i højere grad bruges på en grundig vurdering af indhold og kvalitet frem for irrelevante ansøgninger.

Samlet er læringen, at prækvalifikation har givet en enklere indgang til udbuddene, men at det ikke i sig selv er nok til at sikre, at små virksomheder får rammeaftaler. Hvis målet er at skabe et mere mangfoldigt leverandørfelt, kræver det justeringer af både processer, krav og kontraktvilkår.

Evalueringen peger på en række anbefalinger, der både kan understøtte små virksomheders adgang og bidrage til at forbedre udbudsprocessen som helhed.

1

Fortsat brug af prækvalifikation som redskab

Prækvalifikation opleves bredt set positivt og bør fortsat anvendes, men med fleksibilitet afhængigt af udbuddets karakter og leverandørfeltets sammensætning.

2

Tilpasning af krav

Leveranceomfang, dokumentationskrav og opskaleringskrav kan indrettes, så de i højere grad imødekommer små- og mikrovirksomheder. Det kan fx ske ved at reducere dokumentationskrav, tydeligere afgrænse leveranceomfanget og give længere tid til at opbygge kapacitet gennem forlængede indfasnings- og implementeringsperioder.

3

Særskilte delaftaler

Små virksomheder kan få bedre vilkår, hvis der udbydes mindre delaftaler målrettet deres kapacitet. Delaftaler gør det muligt for flere aktører at byde ind på afgrænsede dele af en samlet opgave frem for hele kontrakten, hvilket kan sænke barrieren for deltagelse. Samtidig kan de bidrage til øget konkurrence, innovation og diversitet i leverandørfeltet.

4

Mere gennemsigtighed og enklere processer

Konkret formulerede spørgsmål, klare evalueringskriterier og et enklere udbudsmateriale er afgørende for, at især små virksomheder kan afgive fyldestgørende tilbud. Dialogelementer som udbud med forhandling eller korte pitch-sessioner kan styrke forståelsen af kravene, mens færre formkrav og mindre omfattende udbudsmateriale kan reducere de administrative byrder og give bedre plads til indhold og kvalitet.