Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

VELFUNGERENDE MARKEDER

86 | November 2026



IVÆRKSÆTTERE VINDER UDBUD – TRODS BARRIERER

Iværksættere er ganske godt repræsenteret blandt vinderne af udbudte kontrakter set i forhold til deres andel af den samlede beskæftigelse.

Interviews med iværksættere og erhvervsorganisationer peger på, at især krav til økonomisk formåen og referencer samt udbudsprocessen udgør barrierer for iværksættere. Udbudslovgivningen opleves generelt som en mindre barriere.

Læs artiklen ↓

1. Baggrund

Iværksætteres deltagelse i offentlige udbud understøtter konkurrence og innovation og bidrager til at sikre en bred kreds af leverandører til den offentlige sektor.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) har undersøgt iværksætteres muligheder for at konkurrere om offentlige kontrakter. Analysen har to dele. Først en registeranalyse, hvor det undersøges hvor ofte iværksættere vinder udbud (afsnit 3). Dernæst belyser interviews med tre erhvervsorganisationer og en række iværksættere, primært inden for videnservice, udfordringerne ved at deltage i offentlige udbud (afsnit 4).

2. Sammenfatning

Iværksættervirksomheder er typisk relativt små virksomheder. Set i forhold til deres størrelse målt ved beskæftigelse er de imidlertid ganske godt repræsenteret blandt de virksomheder, som vinder offentlige udbud. Kontrakterne er dog typisk relativt små. Det gælder både kontrakter vundet direkte af iværksættere og gennem konsortier og rammeaftaler.

De udfordringer, som iværksættere oplever i offentlige udbud, vedrører først og fremmest krav til tilbudsgivernes økonomiske formåen og referencer samt den samlede udbudsproces.

Selve udbudslovgivningen opleves generelt som en mindre barriere. Analysen bygger på interviews med iværksættere og erhvervsorganisationer om deres erfaringer med at komme ind på markedet for offentlige indkøb.

3. Iværksættere klarer sig ganske godt i offentlige udbud

Danmark har ingen officiel definition af en iværksætter. I denne analyse defineres iværksættere som nyetablerede virksomheder, der på tidspunktet for offentliggørelsen af udbuddet havde været i drift i op til to, tre eller fire år og havde færre end 50 årsværk. Virksomheder uden en vis minimumsomsætning indgår ikke, så hobbyvirksomheder og lignende enheder udelukkes.

Definitionen sikrer, at analysen omfatter nyetablerede, aktive og relativt små virksomheder, som er begyndt at skabe målbar økonomisk aktivitet.

Hvis iværksættere defineres som virksomheder, der er etableret inden for de seneste to år, udgør de knap 14 pct. af de danske virksomheder. Andelen stiger til knap 24 pct., hvis en fireårig definition anvendes, jf. tabel 1.

Iværksættervirksomhederne er generelt ret små, også sammenlignet med virksomheder med færre end 50 årsværk. I gennemsnit har iværksættere lidt over ét årsværk, inklusive ejerens arbejdsindsats, jf. tabel 1. Det afspejler bl.a. det store antal enkeltmandsvirksomheder. For alle virksomheder er gennemsnittet lidt over fire årsværk.

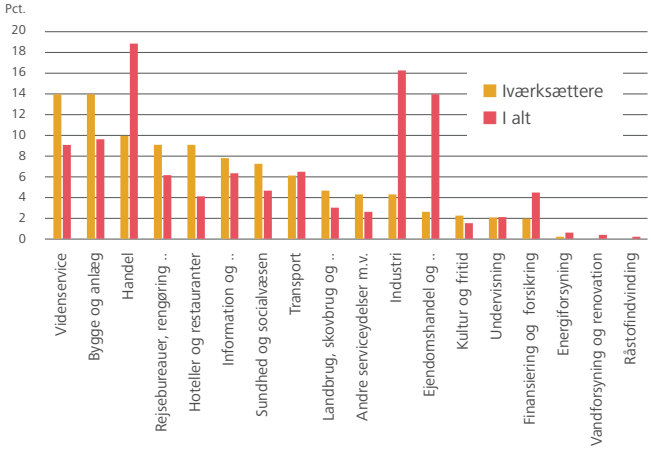
Omsætningen blandt iværksættere er også relativt lille i gennemsnit, jf. tabel 1. Blandt iværksættere med op til fire årsværk er omsætningen ca. 2 mio. kr. mod ca. 15 mio. kr. blandt alle virksomheder. Omsætningen er også relativt lille målt pr. årsværk.

Tabel 1. **Omsætning og årsværk i iværksætter-virksomheder, 2022**

Antal år i drift	Op til 2	Op til 3	Op til 4	Alle
Omsætning pr. virksomhed (mio. kr.)	1,6	2,0	2,3	15,5
Årsværk (inkl. ejere) pr. virksomhed (antal)	1,0	1,1	1,2	4,4
Omsætning pr. årsværk (inkl. ejere) (mio. kr.)	1,7	1,8	1,9	3,5
Andel af alle virksomheder (pct.)	13,8	19,2	23,8	100

Iværksættere er bredt repræsenteret i det danske erhvervsliv, jf. figur 1. Overordnet afviger deres branchefordeling ikke markant fra fordelingen i økonomien som helhed. De væsentligste forskelle er inden for handel, industri samt finansiering og forsikring, hvor der er relativt få iværksættere. Omvendt er iværksættere stærkt repræsenteret inden for videnservice, byggeri samt hotel- og restaurationsbranchen.

Figur 1: **Fordeling af beskæftigelse (årsværk), 2022**



Kilde: Danmarks Statistik

Iværksættere kan vinde udbud alene, som del af et konsortium med andre virksomheder eller som en af flere leverandører på en rammeaftale. Hvis en iværksætter vinder i en af disse situationer, betragtes den i denne analyse som vinder af udbuddet.

I 2022 var der i alt godt 2.600 udbud i Danmark svarende til ca. 7.800 offentlige kontrakter og rammeaftaler. Der foreligger komplette oplysninger om den vindende virksomhed for 5.688 af disse kontrakter, som i analysen er sammenkørt med informationer fra CVR-registeret.

Iværksættere etableret inden for de seneste fire år vandt 474 af kontrakterne svarende til 8,3 pct., jf. tabel 2.

Tabel 2. **Iværksættere og vundne kontrakter, 2022**

Antal år i drift	Op til 2	Op til 3	Op til 4	Alle
Vundne kontrakter (antal)	178	402	474	5.688
Vundne kontrakter pr. 1.000 årsværk (inkl. ejere) (antal)	3,2	4,5	4,0	3,1
Kontraktværdi pr. kontrakt (mio. kr.)	11,3	10,5	10,5	34,7
Kontraktværdi i forhold til omsætning (pct.)	2,2	2,6	2,2	3,1

Iværksætteres repræsentation i offentlige udbud skal ses i lyset af den type aktivitet, der foregår i virksomhederne, herunder branche og virksomhedernes størrelse.

Målt på årsværk er iværksættere ganske godt repræsenteret blandt vinderne af udbud. I 2022 vandt de mellem tre og fem kontrakter pr. 1.000 årsværk (afhængigt af definition) mod et gennemsnit på 3,1 kontrakter pr. 1.000 årsværk for alle virksomheder.

Værdien af de vundne kontrakter udgør en ganske lille andel af iværksætternes omsætning. For iværksættere etableret inden for de seneste fire år udgør kontraktværdien ca. 2,2 pct. af deres samlede omsætning. For alle virksomheder er denne andel på 3,1 pct.

Det afspejler især, at de kontrakter, iværksættere vinder, er relativt små. Den gennemsnitlige kontraktstørrelse er ca. 10-11 mio. kr. for iværksættervirksomhederne, mens den gennemsnitlige kontraktstørrelse for alle udbud var på 35 mio. kr. i 2022.

4. Trods understøttende initiativer møder iværksættere fortsat barrierer

Mange af de valg, offentlige ordregivere træffer i udbudsprocessen, påvirker iværksætteres muligheder for at konkurrere om offentlige kontrakter. Ordregivere stiller fx ofte krav til tilbudsgivernes økonomiske formåen og tidligere referencer. Kravene skal sikre, at virksomheder, der kommer i betragtning til en kontrakt, har tilstrækkelig erfaring og økonomisk stabilitet til at løse opgaven. Dermed mindskes ordregiverens risiko for leverandørens insolvens eller manglende leveringsevne. Det kan øge sandsynligheden for, at projektet gennemføres til tiden, inden for budgettet og i den ønskede kvalitet.

Kravene bør udformes, så to hensyn balanceres: De skal på den ene side reducere ordregiverens risiko i rimeligt omfang, men på den anden side ikke unødigt begrænse konkurrencen. Ordregiver må ikke stille højere krav, end hvad der er nødvendigt i forhold til opgaven. Stilles der højere krav, kan relevante virksomheder blive udelukket, og især nyetablerede virksomheder kan få svært ved at afgive tilbud. Det svækker konkurrencen og kan føre til højere kontraktpriser.

Det er derfor vigtigt, at ordregiver finder den rette balance, og det kræver typisk omhyggelig planlægning og markedsdialog.

Interviews med tre erhvervsorganisationer og en række iværksættere, primært inden for videnservice, peger på den praktiske udbudsadfærd snarere end udbudslovgivningen som den største udfordring, jf. boks 1.

Boks 1: **Hovedresultater fra den kvalitative analyse**

Interviews med iværksættere og erhvervsorganisationer viser, at iværksættere generelt ser den offentlige sektor som en attraktiv og pålidelig kunde, men samtidig oplever de udbudsprocessen som kompleks, ressourcekrævende og vanskelig at navigere i. Mange iværksættere foretrækker at deltage som underleverandører eller i partnerskaber med større virksomheder frem for at byde selvstændigt.

Interviewene peger på flere barrierer for deltagelse. Det gælder omfattende administrative krav og dokumentationskrav, stramme økonomiske krav og referencekrav samt en tendens til betydelig risikoaversion hos ordregiverne, som ofte foretrækker etablerede leverandører og kendte løsninger. Desuden kan utilstrækkelig dialog mellem ordregivere og markedet gøre det vanskeligt for nye virksomheder at præsentere innovative løsninger eller forstå kravene i udbudsmaterialet.

Både virksomheder og erhvervsorganisationer fremhæver behovet for mere vejledning, tydeligere information og målrettet støtte, som kan hjælpe iværksættere med at engagere sig i de offentlige indkøb. Samtidig peger flere deltagere på positive eksempler, hvor dialogbaserede udbudsprocesser og pilotprojekter med succes har åbnet adgangen for nye og innovative virksomheder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tidligere undersøgt de barrierer, som SMV'er møder ved deltagelse i offentlige udbud.[1] Denne analyse peger på tilsvarende typer barrierer for iværksættere.

Udbudsloven indeholder flere bestemmelser, der skal forbedre SMV'ers adgang til offentlige udbud og dermed også mulighederne for iværksættere, jf. boks 2. Hertil kommer andre initiativer som den frit tilgængelige udbudsplatform udbud.dk samt vejledning om at handle med det offentlige på hjemmesiden virksomhedsguiden.dk.

1 https://kfst.dk/udbud/offentlig-privat-samarbejde/forum-for-offentligt-privat-samarbejde/anbefalinger-fra-fops/bedre-smv-udbud-anbefalinger

Det er ikke desto mindre vigtigt løbende at forbedre adgangen til og deltagelsen i offentlige udbud for alle typer virksomheder. Det er derfor et vedvarende fokus for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at understøtte velfungerende konkurrence, som fremmer innovation og effektivitet.

Boks 2: **SMV-elementer i udbudsloven**

Centrale SMV-elementer i udbudsloven omfatter bl.a.:

- "Opdel eller forklar"-princippet: Offentlige ordregivere skal overveje at opdele kontrakter i mindre delaftaler for at give mindre virksomheder bedre mulighed for at afgive tilbud. Hvis ordregivere vælger ikke at opdele en kontrakt, skal de begrunde det i overensstemmelse med udbudslovens § 49.

- Begrænsning af krav: Der er grænser for, hvor høj en minimumsomsætning ordregiver kan kræve af tilbudsgiver. Som hovedregel må et omsætningskrav fx ikke overstige det dobbelte af kontraktens værdi, medmindre der er en saglig begrundelse herfor. Formålet er bl.a. at sikre proportionalitet og undgå, at unødigt høje omsætningskrav udelukker mindre virksomheder fra at deltage i udbuddet. Anvendes omsætning som udvælgelseskriterium, må der desuden ikke lægges vægt på årlig omsætning ud over det dobbelte af kontraktværdien.

- Forenklet dokumentation: Virksomhederne skal ved tilbudsafgivelsen kun afgive et foreløbigt bevis i form af et ESPD, hvor virksomheden erklærer, at den ikke er omfattet af relevante udelukkelsesgrunde og opfylder udbuddets krav til egnethed og evt. udvælgelse. Fuld dokumentation kræves først, hvis virksomheden vinder udbuddet.

  For de fleste danske virksomheder er det relativt enkelt at fremskaffe den nødvendige dokumentation om udelukkelse, fordi Erhvervsstyrelsen indhenter oplysninger fra relevante myndigheder, fx politiet, og efter anmodning udsteder en serviceattest til brug ved offentlige udbud.

- Adgang til konsortier: Udbudslovens § 139 sikrer, at små virksomheder kan deltage i konsortier med andre virksomheder, når de byder på en offentlig kontrakt.

- Rimelige frister: Udbudslovens minimumsfrister skal sikre, at tilbudsgiverne har tilstrækkelig tid til at udarbejde deres tilbud, hvilket er særligt vigtigt for mindre virksomheder med begrænsede ressourcer. Loven kræver fx, at ordregivere fastsætter en passende frist. Ved den mest anvendte type offentlige udbud er minimumsfristen 30 dage.

- Dialog og markedsundersøgelse: Ordregivere opfordres til at indhente input fra markedet, før et udbud iværksættes, fx gennem markedsdialog eller høringer. Udbudslovens § 39 understreger, at ordregivere kan gå i dialog og gennemføre indledende markedsundersøgelser. Det skal bl.a. give SMV'er, herunder iværksættere, mulighed for at give input til udbudsmaterialet og blive informeret om de krav, der bliver stillet til opgaven.