

Produktivitetspotentialer i offentligt-privat samarbejde

Tæt samarbejde mellem erhvervslivet og den offentlige sektor kan bidrage til nytænkning, øget effektivitet og ny erhvervsmæssig dynamik – med øget produktivitet, vækst og beskæftigelse til følge. Det er derfor vigtigt, at rammerne for hensigtsmæssigt offentlig-privat samarbejde er så enkle og fleksible som muligt.

Der er udbredte positive erfaringer med brug af konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde. Ikke desto mindre viser tal fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at den offentlige sektor hvert år kun udbyder opgaver for ca. 92,5 mia. kr. ud af et potentiale på ca. 377 mia. kr. (baseret på tal fra 2012).

Landbrug & Fødevarer har betydelige interesser i offentlig-privat samarbejde, da vi repræsenterer medlemmer, der er engageret i offentlig-private samarbejder på en række forskellige områder, fx offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) på miljøområdet, offentlig-private partnerskaber på sundhedsområdet og forsknings-/innovationsområdet, rådgivningssamarbejder, fødevarerudbud, skolebespisning, gartnerydelse, snerydning mv.

Nedenfor angiver Landbrug & Fødevarer en række forslag til konkrete initiativer, der vil kunne forbedre det offentlig-private samarbejde, og som derved kan lede til øget tilfredshed hos de implicerede parter, samt vækst og øget produktivitet hos såvel de private som offentlige aktører.

Der er ikke én opskrift på det mest effektive offentlig-private samarbejde. Den mest hensigtsmæssige arbejdsform afhænger af den konkrete opgave. Der er dog en række generelle rammer, der bør være på plads. Dertil kommer, at man i højere grad bør overveje "nye" samarbejdsformer, fx offentlig-private innovationsprojekter (OPI), som også bl.a. indgår i regeringens innovationsstrategi, INNO+.

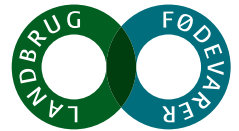
Initiativerne nedenfor er derfor inddelt i to dele. Først kommer forslag til forbedring af de generelle rammer på udbudsområdet. Herefter følger et afsnit om offentlig-private innovationsprojekter (OPI).

Forbedring af de generelle rammer på udbudsområdet

En række undersøgelser har vist, at der kan være store økonomiske potentialer i at konkurrenceudsætte offentlige opgaver til private aktører. Eksempelvis viste en undersøgelse foretaget af det daværende Udbudsråd henover sommeren 2012, at der kan være store besparelser for kommunerne, når de sender opgaver i offentligt udbud. I undersøgelsen blev 11 kommunale udbud af rengøringsopgaver analyseret, og resultatet var, at samtlige kommuner sparede mellem 13 og 54 pct. i forhold til de tidligere omkostninger, uden at kvaliteten i rengøringen faldt.

Udbudsområdet har desværre udviklet sig til i nogle tilfælde at være en juridisk og økonomisk svær øvelse. Dette kan afholde offentlige myndigheder fra at konkurrenceudsætte opgaver, selvom opgaverne er egnede til det.

Nedenfor er Landbrug & Fødevarers forslag til, hvorledes de generelle rammer på udbudsområdet kan forenkles og forbedres.



Forslag til initiativer

Flere intelligente og innovative offentlige indkøb

Den offentlige sektor i Danmark bør tage ved lære af de udenlandske erfaringer med intelligente og innovative offentlige indkøb. Dette gælder også for OPI, jf. nedenfor.

Innovative offentlige indkøb kan bane vej for bedre produkter og ydelser i det offentlige og øget innovation hos danske virksomheder. Det er i den forbindelse centralt, at det offentlige - fremfor detailkrav - anvender totaløkonomiske betragtninger og funktionsudbud i forbindelse med indkøb, så virksomhederne får mulighed for at byde ind med innovative løsninger. Der bør i den forbindelse opstilles en dansk model for innovationsfremmende indkøbsordninger gennem en international kortlægning af *best practice* på området.

Synliggørelse af, at krav koster

Ordregiverne skal være bevidste om, at jo flere ufravigelige krav der fremgår af udbudsmaterialet, jo højere bliver producenternes og leverandørernes pris. Dette kan eksempelvis på fødevarerområdet være krav til snævre leveringstider, krav til varernes holdbarhed, krav om et meget stort antal varenumre eller krav om en bestemt størrelse kolli. Det foreslås, at staten udformer en oversigt med eksempler på u hensigtsmæssige og udgiftsdrivende krav, og at denne oversigt formidles til de enkelte regioner og kommuner med henblik på at reducere de offentlige omkostninger ved udbud på eksempelvis fødevarerområdet. Udgangspunktet bør være, at der altid er mulighed for at afgive tilbud med alternative løsninger, og at der kun stilles ufravigelige, udgiftsdrivende krav, når der er en særlig begrundelse for dette.

Eksempel på udgiftsdrivende krav - E-handel

Det er centralt, at den enkelte ordregiver ikke stiller specifikke krav om e-handelsløsninger, der ikke svarer til, hvad der ellers anvendes på markedet. Udviklingen af individuelle e-handelsløsninger til hver ordregiver kan indebære betydelige meromkostninger – og dermed begrænse antallet af tilbud, hvilket kan gå ud over konkurrence, pris og kvalitet.

Øget brug af www.udbud.dk

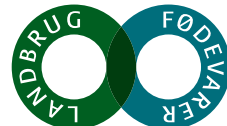
Det foreslås, at *alle* udbud – herunder (evt. link til) udbudsmateriale – skal lægges på www.udbud.dk. Dette skal både omfatte EU-udbud og udbud undtaget fra direktivernes krav. Det vil gøre udbuddene mere overskuelige og lette leverandørernes adgang til at afgive tilbud.

Automatisk varsling af udbud på vej

Det foreslås, at www.udbud.dk udbygges med en varslingsfunktion, der kan indikere, hvornår en udbudsperiode er ved at udløbe, så de mulige producenter og leverandører kan forberede sig på at kunne afgive et nyt tilbud. En automatisk varsling forud for nye udbudsrunder vil gøre det lettere at afsætte ressourcer til udformning af tilbud, bedre muligheder for at tilrettelægge processen, f.eks. ved involvering af samarbejdspartner - og dermed samlet set føre til øget konkurrence og bedre tilbud.

Øget digital kommunikation

Regeringen har fastsat en målsætning om, at al relevant kommunikation mellem det offentlige og virksomhederne skal foregå digitalt. I forlængelse heraf foreslås det, at al



kommunikation mellem ordregiver og tilbudsgiver skal kunne foregå digitalt. Det vil lette processen for alle parter. Herunder vil muligheden for digitalt fremsendte tilbud være en administrativ lettelse – fremfor at tilbudsgiver eksempelvis tvinges til at fremsende sit tilbud i fem eksemplarer på papir.

Mere dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver

Øget dialog kan afbøde misforståelser og uhensigtsmæssigheder. Generelt efterlyser både ordregivere, producenter og leverandører mere dialog i de indledende faser af udbudsprocesserne for at få udryddet eventuelle misforståelser, få besvaret spørgsmål og ikke mindst forventningsafstemt parterne imellem. Der er dog fortsat en betydelig usikkerhed i markedet i forhold til, hvorvidt og hvordan dialog er lovlig. Det foreslås derfor, at Forbruger- og Konkurrencestyrelsen supplerer sin vejledning om dialog i forbindelse med udbud, så der udmeldes en reel opfordring til at gennemføre dialog forud for udbuddet. Dette vil medføre bedre udbud, flere tilbud og øget konkurrence. Herudover bør der i højere grad finde intern dialog og koordinering sted hos ordregiverne, da dette kan skabe bedre udbudsmaterialer og potentielt give ordregiverne en økonomisk gevinst.

Eksempel på gevinster ved dialog

Der kan i udbudsmaterialet være krav til eksempelvis fødevarernes friskhed eller holdbarhed, der er meget vanskelige at honorere. Hvis en ordregiver eksempelvis stiller krav til de leverede varers holdbarhed, herunder perioden frem til sidste salgsdato, er det centralt, at disse krav svarer til det reelt mulige på markedet - og at ordregiver er opmærksom på de økonomiske konsekvenser af at stille ufleksible krav. Mange af disse "urealistiske" krav kan undgås med en forudgående dialog inden udbuddet gennemføres, hvor der forventningsafstemmes parterne imellem angående kvalitet, varernes friskhed, mulighederne på markedet m.v.

Mere kommunikation internt hos ordregiverne

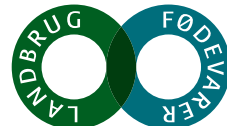
Der er en række eksempler på, at der eksempelvis internt i de kommunale forvaltninger ikke finder den fornødne koordination og dialog sted. Hvis et udbudsmateriale eksempelvis berører flere afdelinger med særskilte budgetter, er der ikke nødvendigvis interesse hos de enkelte afdelinger for, hvad der foregår i de andre afdelinger. Hvis kommunen omvendt har samlet håndtering af indkøb og udbud i én central funktion, kan der savnes koordinering og dialog mellem den centrale funktion og de berørte afdelinger, herunder fx institutioner og køkkener, der har den praktiske kontakt med markedet og leverandører. Den manglende dialog og koordinering indebærer, at kommunen går glip af en økonomisk gevinst grundet manglende synergi m.v.

Forenkede udbudsregler

Arbejdet med udbudsloven, der skal fungere som implementering af de nyligt reviderede udbudsdirektiver bør benyttes til at forenkle udbudsreglerne, klargøre vejledningerne, og øge informationsindsatsen på området.

Konkurrenceudsættelse af myndighedsopgaver

Generelt kan langt hovedparten af offentlige opgaver konkurrenceudsættes og udføres af private aktører, så længe det offentlige har det overordnede og endelige ansvar for opgaven.



Såfremt myndighedsopgaver – dvs. offentlige myndigheders opgaver med at træffe afgørelser mv. - skal kunne konkurrenceudsættes, kræver det dog, at der er udtrykkelig hjemmel hertil. Sådanne hjemler findes i dag kun i begrænset omfang.

Der er dog områder, hvor der kunne opnås en betydelig økonomisk gevinst for det offentlige, såfremt de nødvendige hjemler blev etableret og de pågældende myndighedsopgaver blev sendt i udbud. Dermed ville den viden, der i dag er monopoliseret i det offentlige, blive bragt ud til aktiv brug og videreudvikling på markedet. Dette kunne medvirke til øget eksport, herunder systemeksport af færdige totalløsninger.

Herudover er der områder, hvor myndighedsbehandlingen kunne udliciteres til anden side, og dette kunne skabe hurtigere, billigere og mere effektiv sagsbehandling til gavn for både det offentlige og det private.

Hvad angår det forskningsbaserede myndighedsberedskab bør man nøje vurdere, om opgaverne skal være forskningsbaserede – og altså ligge på universiteterne, eller om der er opgaver som billigere og bedre kan varetages af andre efter udbud. Det kan fx være overvågningsopgaver.

Eksempel på konkurrenceudsættelse af myndighedsopgaver

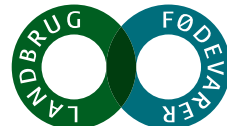
Der er i dag betydelige forskelle i kommunernes håndtering af byggeområdet. Byggesagsbehandlingen og den tilhørende myndighedsafgørelse kunne udliciteres til et privat konsulent- /konstruktørfirma. På den måde kunne der sikres større ensartethed i sagsbehandlingen og formentlig en hurtigere og billigere sagsbehandling, hvilket vil lette virksomhedernes muligheder for at komme i gang med vækstskabende udvidelser m.v.

Offentlig-private innovationsprojekter (OPI)

Offentlig-private partnerskaber (OPI) kaldes ofte en såkaldt "ny offentlig-privat samarbejdsform". I et OPI forsøger man i et partnerskab at løse opgaver af samfundsmæssig og erhvervmæssig interesse, mens man løbende udvikler ny viden og revurderer eventuelle barrierer i lovgivning mv. Dette er bl.a. et af udgangspunkterne i regeringens innovationsstrategi, INNO+.

Eksempler på allerede eksisterede partnerskabsaktiviteter (indenfor fødevarer/sundhed) omfatter:

- "Månegrís-projektet". Månegrísprojektet er et samarbejde mellem flere offentlige myndigheder, erhvervs- og interesseorganisationer samt private virksomheder. Projektet skal med nye, innovative teknologiske løsninger demonstrere, at det er muligt, effektivt og rentabelt, at producere svin med minimal og målbar belastning af miljø, klima, dyr og omgivelser.
- "Det vandløse mejeri" (Miljøministeriet og Landbrug & Fødevarer) er et samarbejde, der handler om at udvikle et mejeri, der som udgangspunkt ikke anvender grundvand, ikke afleder spildevand, og som eventuelt kan aflede vand af en kvalitet, som kan anvendes alternativt, fx via symbiose. Dette vil have stor betydning for både miljøet og virksomhedernes omkostninger til spildevandsudledninger. Forudsætningerne for realiseringen af det vandløse mejeri er, at der sker de fornødne ændringer af fødevarerlovgevingen samt afsættes de fornødne midler til forskning.
- Effekten af D-vitamin-berigelse i danske familier (Fødevarestyrelsen, fødevarerinstitutionerne og fødevareraktiviteter).



- Partnerskab om udvikling af funktioneller fødevarer til underernærede patienter (fødevarerirksomheder og sundhedsvæsenet).

Andre områder kunne være madspild, og udvikling af ernærings- og kostkoncepter til specifikke befolkningsgrupper, fx børn og ældreområdet. Sidstnævnte er et af de hurtigst voksende segmenter indenfor eksempelvis processerede fødevarer. Endvidere vil der være store potentialer for partnerskaber indenfor miljøteknologier til eksempelvis landbrugsproduktion og forarbejdningsindustrien.

Forslag til initiativer

Tag udgangspunkt i virksomhedernes behov

Der bør ved initiering af nye forsknings- og innovationspolitiske satsninger samt OPI-samarbejder tages udgangspunkt i virksomhedernes behov. Herved skaber rammerne for ejerskab, som kan føre til, at der opnås et effektivt "produkt".

Månegrisprojektet, der er omtalt ovenfor, er et godt eksempel på et projekt, der er en del af INNO+, hvor der med udgangspunkt i erhvervslivets behov forskes i udvikling af miljøteknologiske løsninger, der gavner både dansk svineproduktion, men også miljøet. I dette projekt er en del af succesen også, at myndighederne tager ejerskab og indgår offensivt ift. udvikling af ny reguleringspraksis, som netop er en af barriererne.

Et andet eksempel er det nyligt vedtagne partnerskab om intelligent, bæredygtig og effektiv planteproduktion, der også er en del af INNO+. Partnerskabet handler om at øge produktionen af fødevarer, uden at øge miljøbelastningen.

Skab nye markeder via offentlig-private samarbejder

Brug offentlig-privat samarbejde til at skabe pilotmarkeder, som kan skabe en efterspørgsel. Fokus bliver til stadighed skærpet på intelligente måltidsløsninger og fødevarer, der er individuelt tilpasset ved hjælp af råvarernes naturlige funktionalitet. Samtidig vokser de potentielle målgrupper, i takt med at flere og flere bliver diagnosticeret med f.eks. diabetes, ADHD, forhøjet blodtryk, demens og overvægt. Eksempelvis har GTS-instituttet AgroTechs arbejdet med "ADHD-mad", som kan begrænse medicinsk behandling. Der er enorme vækstpotentialer på dette område.

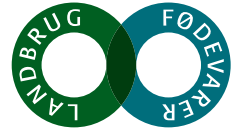
Udnyt eksisterende styrkepositioner i offentlig-privat innovationsprojekter

Danmark har i forvejen en række styrkepositioner og unikke innovationspotentialer der kan udvikle sig til globale førerpositioner på områder, hvor verden efterspørger løsninger. Dette kunne eksempelvis være indenfor animalsk produktion og miljøteknologi. [InSPIRe food](#) er et godt eksempel.

Styrk rammerne for offentlig-privat forsknings-, udviklings- og innovationssamarbejde

Analysen viser, at virksomhedseffekterne af FoU-aktiviteter er stærkere, når virksomhederne indgår i vidensamarbejde med offentlige videninstitutioner.

Der bør etableres bedre rammer og regler for vidensamarbejde, herunder IPR. Virksomhederne fremhæver ofte uklare regler og samarbejdsaftalerne med de offentlige videninstitutioner som en barriere for et effektivt samspil. Dette omfatter bl.a. håndteringen af rettigheder til viden (immaterialrettigheder), "lov om opfindelser" og



kravene til universiteterne om kommercialisering af resultater. Det fremhæves endvidere, at reguleringen om immaterialrettigheder i videst mulig omfang bør fastsættes internationalt.

Der er derfor behov for et samlet, forretningsorienteret servicetjek af alle de relevante regler, vejledninger mv., så der kan skabes klare og effektive rammer for det offentlig-private vidensamarbejde.

Ydermere kunne man udarbejde en pilotmodel til en "sabbatordning", som giver incitamenter til, at private forskningsaktive virksomheder og universiteter udveksler medarbejdere.