

FEBRUAR 2019
ERHVERVSSTYRELSEN

MIDTVEJSEVALUERING AF DEN DANSKE REGIONALFOND 2014-2020

FEBRUAR 2019
ERHVERVSSTYRELSEN

MIDTVEJSEVALUERING AF DEN DANSKE REGIONALFOND 2014-2020

PROJEKTNR.

A110780

DOKUMENTNR.

2

VERSION

1.1

UDGIVELSESDATO

27.02.2019

BESKRIVELSE

Rapport

UDARBEJDET

MAWL, MOBR,
KATK, TAKW

KONTROLLERET

MOBR, MAWL

GODKENDT

MOBR

INDHOLD

1	Sammenfatning	7
1.1	Fremdrift for regionalfondsprogrammet	10
1.2	Evalueringsens samlede anbefalinger	14
2	Om evalueringen	23
2.1	Evalueringsens formål	23
2.2	Evalueringsdesign	24
2.3	Datagrundlag	26
2.4	Evalueringsens tidsproces	29
3	Innovationssamarbejder (prioritet 1.1a)	30
3.1	Overblik	30
3.2	Fremdrift	33
3.3	Vurdering af den foreløbige implementering	39
3.4	Anbefalinger	44
4	Klynger (prioritet 1.1b)	47
4.1	Overblik	47
4.2	Fremdrift	48
4.3	Vurdering af den foreløbige implementering	52
4.4	Anbefalinger	55
5	Flere Vækstvirksomheder (prioritet 2.1)	57
5.1	Overblik	57
5.2	Fremdrift	60
5.3	Vurdering af den foreløbige implementering	64
5.4	Anbefalinger	73
6	Energi- og ressourceeffektive SMV'er (prioritet 3.1)	76
6.1	Overblik	76
6.2	Fremdrift	79
6.3	Vurdering af den foreløbige implementering	84
6.4	Anbefalinger	90

1 Sammenfatning

Midtvejsevalueringen af de danske strukturfondsprogrammer 2014-2020 indeholder en omfattende mængde observationer og konklusioner fra den foreløbige udmøntning af programmet. Ud fra et fast evalueringsdesign forholder evalueringen sig systematisk til programmernes målopnåelseeffektivitet, omkostningseffektivitet (efficiens), relevans samt interne sammenhæng (kohærens). Evalueringen forholder sig i særdeleshed dels til fremdriften i programmerne for hver af de underlæggende prioritetsakser; dels til de udfordringer, som vi har observeret gennem evalueringer af enkelte projekter, der hidtil er igangsat under programmerne.

Denne sammenfatning indeholder derfor et hovedafsnit om den foreløbige fremdrift i det danske regionalfondsprogram samt et hovedafsnit, hvor vi samlet giver midtvejsevalueringens 22 anbefalinger til Regionalfondsprogrammet, som i rapporten præsenteres i forlængelse af analyserne for hvert af de underlæggende fire indsatsområder omfattet af denne evaluering. Vi indleder dog med nogle overordnede refleksioner om programmernes resultatorientering og perspektiver for den resterende programperiode.

Resultatorientering

Det var i udformningen af de danske strukturfondsprogrammer 2014-2020¹ en central ambition at styrke programmets fokus på resultatorientering og dermed efterleve forhåndsbetingelserne i EU Kommissionens forordning nr. 1303/2013. Et af fokuspunkterne har været, at programmerne i højere grad end tidligere skulle understøtte en resultatorientering i projekterne ved blandt andet at stille krav til projektansøgere om effektkæder for de planlagte indsatser samt opstilling af tydeligere output- og effektmålsætninger. På baggrund af de foreløbigt gennemførte evalueringer af indsatser på tværs af programmets prioritetsakser er det vores konklusion, at kravene i høj grad har bidraget til en styrkelse af projektansøgernes fokus på effektskabelse. De foreløbigt igangsatte projekter har generelt i langt højere grad end under sidste programperiode (2007-2013) fokus på langsigtet effektskabelse. Dette viser sig særligt i projekternes mange tiltag rettet mod at forankre indsatserne ved eksempelvis at sikre ejerskab i le-

¹ Hermed forstås henholdsvis det danske Regional- og Socialfondsprogram 2014-2020.

delsen, konkret ophæng i strategier og planer, opbygning af kompetencer og kapacitet – alt sammen elementer, der understøtter fortsat værdiskabelse efter projekternes afslutning.

Perspektiver for den resterende programperiode

Behov for forenkling

En del af programperioden 2014-2020 har indtil nu været præget af den længe-revarende proces med eftersyn, udvalgsarbejde og politiske forhandlinger, som i maj 2018 kulminerede i den politiske aftale om 'Forenkling af erhvervsfremmesystemet' og i december 2018 i vedtagelsen af en ny lov om erhvervsfremme. Processen har ikke direkte påvirket implementeringen af indsatserne under strukturfondsprogrammerne og dermed heller ikke direkte de fleste af de observationer og konklusioner om indsatserne, som er indeholdt i denne midtvejsevaluering af det danske regionalfondsprogram. Processen har dog sat en dagsorden om 'forenkling', som udgør en vigtig del af konteksten for evalueringen og især dens fremadskuende elementer, herunder særligt anbefalingerne. For mens erhvervsfremmesystemet i Danmark i øjeblikket gennemgår en reorganisering med henblik på øget forenkling, er det også et fællestræk for flere af vores observationer og anbefalinger, at der i programmerne er mulighed for forenklinger – og her tænkes ikke på administrative forenklinger, men forenklinger direkte relateret til programmerne. Således peger vi eksempelvis på uhensigtsmæssigheder i flere af programindikatorerne, der i flere tilfælde overlapper og ligner hinanden. Derved stilles der unødige krav til projektholdere om dokumentation uden at det omvendt tilfører nogen værdi for nogen. Et eksempel herpå er indikatorerne '*Antal virksomheder, der samarbejder med forskningsinstitutioner*' og '*Antal virksomheder som modtager støtte*' under prioritet 1, der konsekvent i projekterne målsættes til samme antal.

Bedre indikatorer for projekternes direkte værdiskabelse

Mens vi på den ene side ser et behov for reducere i antallet af de fælles programindikatorer, vurderer vi omvendt, at der er et behov for øget inddragelse af projektspecifikke indikatorer. Vi har på tværs af de evaluerede projekter identificeret et behov for at fastlægge mål og indikatorer, der i respekt for projekternes individuelle udformning og kontekst bidrager til at udtrykke, i hvilket omfang projekterne formår at levere en direkte og konkret værdi for projekternes deltagere. Dette behov har vi genfundet på tværs af alle prioritetsakser og kunne adresseres ved fastlæggelse af 1-2 projektspecifikke indikatorer formuleret som egentlige "resultatindikatorer", der ikke opgør gennemførelsen af de planlagte projektaktiviteter, men *udbyttet* af dem. Dette er i øvrigt også i overensstemmelse med anbefalingerne fra Den Europæiske Revisionsrets særberetning om strukturfondsprojekter i programperioden 2014-2020.² Udvælgelsen af de projektspecifikke indikatorer bør tage udgangspunkt i projektholders egne overvejelser om projektets værdiskabelse, men bør ske i samarbejde med en evaluator, som kan medvirke til at sikre, at de valgte indikatorer lever op til gængse kriterier for gode indikatorer, så de også vil bidrage positivt i forbindelse med evalueringen af de igangsatte projekter. Såfremt der tages skridt mod i højere

² 'Udvælgelsen og overvågningen af EFRU- og ESF-projekter i perioden 2014-2020 er stadig primært outputorienteret' Særberetning nr 21, 2018. Den Europæiske Revisionsret, side 38-42.

grad at anvende projektspecifikke resultatindikatorer, kan det overvejes at reducere i antallet af, eller helt eliminere, aktivitetsindikatorer i projekterne.

Større metodefrihed og større ansvar for projektoperatører

En hel eller delvis afståelse fra brugen af aktivitetsmål vil efter vores vurdering gennemgående kunne bidrage til projekternes succesfulde gennemførelse og resultatskabelse. De projekter, som vi i evalueringerne har vurderet til at have henholdsvis den største relevans og værdiskabelse for deltagerne samt have de bedste forudsætninger for forankring, har ofte det fællestræk, at de er et tydeligt fokus på resultat- og effektskabelse. Projektoperatørernes evne til kontinuerligt at fastholde fokus på de overordnede målsætninger for indsatsen viser sig i talrige projekter at afhænge af evnen til fleksibel og agil projektledelse i forhold til de udfordringer og ændringer i projekternes kontekst og rammevilkår, som stort set alle projekter oplever. Kvantitative målsætninger for aktiviteter som f.eks. antallet af workshops, møder, konferencer – eller deltagerantallet til aktiviteterne – viser sig ofte som kontraproduktive, fordi de begrænser projektledelsens mulighed for at dosere ressourcerne til de aktiviteter, der viser sig at have størst værdi og være mest relevante i forhold til den mere langsigtede effektskabelse.

Det er således vores vurdering, at en større grad af metodefrihed for projektoperatørerne – på tværs af projekttyper – vil kunne styrke deres mulighed for at tilpasse projekternes form og indhold løbende med henblik på fastholdelse af relevansen og værdiskabelsen for deltagerne. Snævre rammer for projekternes aktiviteter begrænser den løbende projektilpasning og mulighed for at anvende løbende feedback fra deltagere og partnere. Den nuværende begrænsning af operatørernes manøvrerum har i de hidtil evaluerede projekter resulteret i alt fra, at nødvendige tilpasninger blev adresseret for sent, tog for lang tid eller slet ikke blev foretaget. Ofte fordi projektholder forudså vanskeligheder i forbindelse med godkendelse af selv små projektændringer.

Med en større frihed til operatørerne må dog også følge et større ansvar. Oplevelsen af snævre rammer og en vis grad af detailstyring hos mange operatører af strukturfondsindsatser bevirker, at de for ofte efter vores vurdering ikke tager tilstrækkeligt ansvar for elementer i projektet af central betydning for effektskabelsen. En af de gennemgående eksempler er projektholdernes ansvar for at sikre koordination af snitflader med andre indsatser, så potentielle deltagere ikke oplever en u hensigtsmæssig forvirring i muligheder for projektdeltagelse eller sågar konkurrence mellem projektholder om deltagelse i deres indsats. Et andet eksempel er operatørernes ofte utilstrækkelige tilsikring af, at deltagerne i de virksomhedsrettede projekter under f.eks. Socialfondens prioritet 1.2 eller Regionalfondens prioritet 2, er klædt på til at efterspørge og bestille den bedste og mest relevante rådgivning. Ofte ser vi også her, at disse forløb primært er aktivitetsstyrede frem for resultatorienterede.

Om evalueringen

Nærværende temaevaluering er udarbejdet som en midtvejsevaluering af fire indsatsområder (tre prioriteter) under det danske Regionalfondsprogram 2014-2020. Midtvejsevalueringen er gennemført i efteråret 2018 som planlagt i Erhvervsstyrelsens 'Evalueringsplan for Regionalfonden og Socialfonden i Danmark 2014-2020' (oktober 2015). Formålet med evalueringen er at forbedre kvaliteten af udformningen og gennemførelsen af Regionalfondsprogrammet og at vurdere programmets effektivitet og virkninger. Evalueringen fokuserer derfor på at dokumentere, om og hvordan regionalfondsprojekterne rent faktisk skaber de forventede resultater. Evalueringen er udført af COWI, som af Erhvervsstyrelsen og de danske regioner er udpeget som leverandør på 'Rammeaftalen om fælles evaluering af den regionale vækstindsats 2014-2020'. Det primære datagrundlag for denne temaevaluering er derfor de foreløbigt gennemførte projektevalueringer suppleret med interview med nøgleaktører i udmøntningen af indsatserne.

1.1 Fremdrift for regionalfondsprogrammet

Målopnåelse

Status for udmøntning af midler

Overordnet kan vi konstatere, at der på evalueringstidspunktet er givet tilsagn under de tre prioriteter på henholdsvis 61 % (prioritet 1: *Styrket innovation i SMV'er*); 59 % (prioritet 2: *Flere vækstvirksomheder*) og 38 % (prioritet 3: *Flere energi- og ressourceeffektive SMV'er*) af de budgetterede midler for de tre prioriteter (se tabellen nedenfor). Denne status viser, at ansøgerne generelt har vist stor interesse for at søge projektmidler under de to førstnævnte prioriteter, hvorfor vi derfor også forventer, at alle de budgetterede midler for disse to prioriteter vil kunne udmøntes i programperioden. Hvad angår prioritet 3 udestår der aktuelt en større indsats med at tiltrække de nødvendige ansøgninger for at nå i mål med udmøntningen af midler. Vi anser det ikke for urealistisk at nå, såfremt der kommer endnu større fokus på at tiltrække ansøgere og på at synliggøre værdiskabelsen for virksomhederne af de grønne tiltag, der støttes under prioriteten.

Tabel 1: Bevilget EU tilsagn i forhold til programbudget

	Samlet programbudget	Bevilgede projektmidler	Andel udmøntet
1 Styrket innovation i SMV'er	596.810.839	364.435.977	61 %
2 Flere vækstvirksomheder	474.735.894	280.243.580	59 %
3 Energi og ressourceeffektive SMV'er	231.685.779	88.877.089	38 %
I alt	1.303.232.512	740.952.280	57 %

Fremdrift for 'Styrket innovation i SMV'er'

Vores opgørelse af de igangsatte projekter under prioritet 1 viser, at der for projekterne indtil nu sammenlagt er opstillet mål for '*antallet af virksomheder, der samarbejder med forskningsinstitutioner*' på knap 1.100, hvilket svarer til 58 % af programmålet på 1.900 (prioritet 1.1a). Dette stemmer meget godt overens med ovenfor nævnte andel af tildelte tilsagn på 61 % af midlerne. Projekternes

samlede fremdrift på denne indikator var på evalueringstidspunktet på 573 svarende til en fremdrift på 30 % i forhold til programmålet, hvilket vi vurderer som en fornuftig fremdrift, der sandsynliggør en fuld målopnåelse ved programperiodens afslutning. For prioritet 1.1b (klynger) er blot opstillet mål om tilsammen 52 '*klyngemedlemmer som har deltaget i samarbejdsprojekter om innovation*' ud af et program mål på 800. Med en faktisk fremdrift på 46 på denne indikator svarende til 6 % af programmålet anser vi det derfor ikke som realistisk, at programmålet for klyngeindsatsen nås medmindre der sikres ny relevans for prioriteten.

Fremdrift for 'Flere vækstvirksomheder'

Under prioritet 2 (Flere vækstvirksomheder) er der indtil nu sammenlagt opstillet mål for antallet af deltagende virksomheder på cirka 2.600, hvilket svarer til 93 % af programmålet på 2.800. I lyset af, at der blot er givet tilsagn om 59 % af midlerne allokeret til denne akse, må man forvente, at det samlede antal deltagende virksomheder ved programperiodens afslutning vil overgå programmålet markant. Den aktuelle status på 1.427 deltagende virksomheder svarer til 51 % af programmålet. Vi stiller os dog mere skeptiske over for opgørelserne af '*anslået skabt omsætning*' i de deltagende virksomheder. Her er program mål for de deltagende virksomheder tilsammen på omkring 5,6 milliarder kroner, hvilket allerede på evalueringstidspunktet er indfriet med 278 %, da den sammenlagte anslåede omsætning for virksomhederne er opgjort til 15,6 milliarder kroner. Fremskrives dette tal til et deltagerantal svarende til programmålet, vil der under prioriteten skabes en samlet omsætning på over 30 milliarder kroner. Dette vurderer vi på baggrund af vores kendskab til indsatserne som helt urealistisk. Vi mener, at forklaringen på dette høje estimat skal findes i, at fremdriftstallet i praksis findes ved at summere alle de deltagende virksomheders 'best case'-scenarier og derfor blot udtrykker et yderpunkt i et estimeret interval. Hertil bemærker vi, at denne tilgang varierer i forhold til indikatorvejledningen, der anviser at opgørelsen skal fortages som et realistisk skøn³. Det er derfor vores vurdering, at skønnene i vækstplanerne derfor er for optimistiske. Vi forventer derfor, at en fremtidig effektmåling vil nå frem til markant lavere estimater for skabt omsætning så vel som for anslået jobskabelse og antallet af vækstvirksomheder.

Fremdrift for 'Flere energi- og ressourceeffektive SMV'er'

Opgørelse af de igangsatte projekter under prioritet 3 viser, at der for de hidtil igangsatte projekter sammenlagt er opstillet mål for antallet af deltagende virksomheder på 630, hvilket svarer til 39 % af programmålet på 1.600. Dette stemmer godt overens med ovenfor nævnte andel midlerne, som der hidtil er givet tilsagn om på 38 %. Projekternes samlede fremdrift på denne indikator var på evalueringstidspunktet på 254 svarende til en fremdrift på blot 16 % i forhold til programmålet. Vi anser det derfor som vanskeligt, om end ikke nødvendigvis urealistisk, at nå målet om antallet af deltagervirksomheder. I forhold til de prioritetsspecifikke indikatorer varierer projekternes summerede fremdrift ift. programmålene fra henholdsvis 5 % af målet om anslået årligt fald i energiforbrug til 366 % af målet om anslået årligt fald i drivhusgasemissioner. Disse tal afspejler en manglende realisme i de opgjorte estimater, som ikke mindst stammer

³ Sådan bruges indikatorerne i Regionalfondsprogrammet *Innovativ og bæredygtig vækst i virksomheder*, s. 16.

fra, at nogle projekter opererer med konverteringsfaktorer mellem energiforbrug og drivhusgasemissioner, som efter vores vurdering ikke er realistiske.

Bidrag til indfrielse af Danmarks EU 2020-mål

Det danske regionalfondsprogram 2014-2020 skal medvirke til indfri de danske EU-2020-mål.⁴

Tabel 1-2 De danske EU-2020-mål.

Danske Nationale mål	Mål i 2020
Det nationale mål for beskæftigelse	Strukturel beskæftigelsesfrekvens på 80 % blandt de 20-64-årige.
Det nationale mål for forskning og udvikling	Investeringer i forskning og udvikling udgør 3 % af BNP
Det nationale mål for klima og energi	Vedvarende energi skal udgøre mindst 30 % af det endelige energiforbrug. Vedvarende energi i transportsektoren skal være på 10 % udledningerne i de ikke-kvoteregulerede sektorer skal gradvist reduceres op til 20 % i forhold til 2005.
Det nationale mål for uddannelse	Reducere uddannelsesfrafaldet til 10 % for de 18-24-årige og øge andelen af de 30-34-årige, der har afsluttet en videregående uddannelse til mindst 40 %.
Det nationale mål for inklusion	Mindske antallet af personer med lav beskæftigelse med 22.000.

Sammenhængen mellem EU-2020-målene, tematiske mål, investeringsprioriteter, prioritetsakser og specifikke mål er fremstillet i oversigtsform i regionalfondsprogrammet⁵. Regionalfondsprogrammet er designet således, at de tre evaluerede prioritetsakser direkte bidrager til hvert sit EU 2020-mål på følgende vis:

- > **Styrket innovation i SMV'er** (prioritet 1) bidrager til EU-2020-målet om at "*Forskning og udvikling skal udgøre 3 % af BNP*" via det specifikke mål om at "*Øge antallet af innovative SMV'er*". Bidraget til EU-2020-målet kommer direkte til udtryk gennem de investeringer i forskning og udvikling, deltagervirksomhederne foretager, når de indgår i konkrete innovationssamarbejder medfinansieret af Regionalfonden. Dertil kommer virksomhedernes fremadrettet øgede samarbejde med videninstitutioner efter deres deltagelse, som også må forventes at øge udgifterne til FoU. Det er derfor vores overordnede opfattelse, at interventionslogikken for prioriteten understøttes af de foreløbigt igangsatte projekter. *Omfanget* af indsatsernes bidrag til 2020-målene afhænger dels af mængden af deltagende virksomheder, dels investeringerne i FoU, dels af kvaliteten i indsatserne. Som allerede nævnt er der på evalueringstidspunktet indfriet 32 % af programmålet om deltagelse i indsatser under prioriteten. Samtidig konstaterer vi, at indsatserne under prioriteten har skabt en række succesfulde innovationssamarbejder.

⁴ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018), 'Danmarks Nationale Reformprogram 2018'.

⁵ Nationalt program for EU's Regionalfond 2014-2020 (s. 3).

Det varierer fra indsats til indsats, hvorvidt alle deltagere eller blot enkelte af virksomhederne i innovationssamarbejder får et innovationsløft, og dermed en vedvarende prioritering af udvikling. Men selvom omfanget af effekterne endnu er for tidligt at vurdere, er det vores klare vurdering, at indsatserne konkret bidrager til styrket innovation i hovedparten af de medvirkende virksomheder og dermed bidrager direkte til EU's 2020-mål.

- > **Flere vækstvirksomheder** (prioritet 2) bidrager direkte til 2020-målet om en *"Strukturel beskæftigelsesfrekvens på 80 %"*⁶. Det ses ved den direkte sammenhæng til det specifikke mål om at *"Øge antallet af vækstvirksomheder"*, der opgøres på baggrund af væksten af beskæftigede i virksomhederne. Som det er tilfældet for de øvrige prioritetsakser, der skal øge den strukturelle beskæftigelse, er præmissen, at en øget efterspørgsel efter arbejdskraft forventes at give en beskæftigelseseffekt. Denne præmis udfordres, når der opstår flaskehalse på arbejdsmarkedet, og vi har i en række tilfælde observeret, at virksomhederne med klart vækstpotentiale oplever rekrutteringsudfordringer, der hæmmer vækstmulighederne og dermed mulighederne for jobskabelse. Selvom vi er af den opfattelse, at det overordnede rationale er stærkt, er det endnu for tidligt at fastslå, i hvilket omfang indsatserne under prioriteten har været succesfulde med at indfri målsætningen om flere nye vækstvirksomheder, da opgørelserne foreløbigt kun bygger på estimater om 'anslået antal nye vækstvirksomheder'. Her har indsatserne sammenlagt bidraget til et anslået antal på 262 nye vækstvirksomheder svarende til en målopnåelse på 37 % i forhold til programålet på 700. Det er usikkert, hvorvidt det er realistisk at indfri dette programål, men vores beregning baseret på de foreløbige projektrapporteringer viser, at de forventet kommende vækstvirksomheder i gennemsnit skaber cirka 22 jobs over en 3-årig vækstperiode mod en antagelse i programmålene om gennemsnitligt 4 jobs per vækstvirksomhed.⁷ Der er vores opfattelse, at der i estimaterne som de er opgjort i virksomhedernes vækstplaner ofte ikke tages højde for, hvorvidt det er realistisk for virksomheden at rekruttere det antal kvalificerede medarbejdere, som det vil kræve for at realisere den ønskede beskæftigelseseffekt.
- > **Energi- og ressourceeffektive SMV'er** (prioritet 3) bidrager direkte til EU-2020-målet *"Udledningen i de ikke-kvoteregulerede sektorer skal gradvist reduceres op til 20 % frem mod 2020 i forhold til 2005"* via det specifikke mål for prioritetsaksen om at *"Forbedre energi- og ressourceeffektiviteten i SMV'er"*. De foreløbige evalueringer viser, at der indtil nu i projekterne under prioriteten primært har været fokus på energieffektiviseringer i mindre skala frem for gentænkning af forretningsmodeller i forhold til egentlige ressourceeffektivisering så som genanvendelse af restprodukter

⁶ Denne sammenhæng beror på en antagelse om at en øget efterspørgsel efter arbejdskraft vil generere et øget udbud, og dermed påvirke de strukturelle beskæftigelse positivt. I den sammenhæng noterer vi os, at der i den økonomiske teori ikke er konsensus om denne sammenhæng – herunder hvor meget det er muligt at øge den strukturelle beskæftigelse fra efterspørgselssiden.

⁷ På evalueringstidspunktet lød fremdriften på anslået 262 nye vækstvirksomheder og 5.704 nye jobs i disse virksomheder mod programål om hhv. 700 og 2.800.

m.v. Med forbehold for, at der som nævnt hidtil kun er udmøntet 39 % af midlerne under denne prioritet, er det vores vurdering, at indsatserne bidrager direkte til målet om at styrke de medvirkende SMV'er i overgangen til lavemissionsøkonomi. Som nævnt ovenfor er målopnåelsen for prioriteten forbundet med en vis usikkerhed i data og opgørelsesmetoder. Men i det omfang data kan betragtes som valide, noterer vi, at de hidtil igangsatte projekter under prioriteten allerede har indfriet programmålet om et anslået årligt fald i drivhusgasemissioner på 30.000 tons CO₂-ækvivalenter med mere end 350 %.

1.2 Evalueringens samlede anbefalinger

Nedenfor følger de anbefalinger, vi har opstillet for hver prioritet under Regionalfonden som opfølgning på de udfordringer og potentialer, vi i vores analyser har observeret i den foreløbige implementering af indsatserne under de respektive prioriteter.

1.2.1 Innovationssamarbejder (prioritet 1.1a)

Anbefaling 1-1

Justering af krav om antal virksomheder i innovationssamarbejderne. En hyppig udfordring, vi ser på tværs af projekterne, er at finde tre SMV'er til at indgå i det enkelte innovationssamarbejde, som er kravet i prioritet 1.1a. Konkret er det yderst ressourcekrævende for operatørerne at finde virksomheder, der indgår i samme værdikæde, og alle er motiveret for at indgå i et innovationssamarbejde, *uden* at virksomhederne samtidig er konkurrenter. Det er vores konklusion, at der ikke er et rimeligt forhold mellem de ressourcer, der anvendes til at rekruttere deltagelse af tre virksomheder per innovationssamarbejde, og virksomhedernes udbytte. I forlængelse heraf kan vi konstatere, at en række projektansøgere har kunne ressourceoptimere ved at lave mini-rammeprogrammer frem for projekter bygget op om blot ét innovationssamarbejde. Herved sker der en større risikospredning af indsatsen, da omkostningen ved et fejlslagent innovationssamarbejde er mindre i et rammeprogram. Udfordringen her kan dog være at sikre tilstrækkelig relevans og kobling til efterspørgsmål hos SMV'erne, jo flere innovationssamarbejder projektet skal etablere. Det er endnu for tidligt at fastslå om der systematisk er forskel på, hvilken tilgang til innovationssamarbejderne der er mest virkningsfuld.

Samlet er det vores anbefaling, at man sænker kravet til antallet af virksomheder, så der kan etableres innovationssamarbejder med to virksomheder og en vidensinstitution. Herudover bør man efter vores opfattelse se lempeligt på muligheden for at dispensere yderligere fra kravet ved at lade den ene af de to virksomheder være en stor virksomhed (ikke-SMV), der dog ikke direkte skal profitere af samarbejdet, men eksempelvis indgå som testpartner. Det bør efter vores opfattelse være projektansøgers ansvar at formulere et sammenhængende rationale, der beskriver forholdet mellem investeringer og udbytte, herunder hvordan ny viden fra innovationssamarbejdet kan udbredes til andre virksomheder.

Anbefaling 1-2

Visse af prioritetens programindikatorer overlappende er i praksis ikke værdiskabende. Det er vores konklusion, at flere af indikatorerne i projektet reelt er overlappende i en sådan grad, at arbejdet med dokumentation ikke står mål med den indsigt, indikatorerne giver. Samtidig anvendes nuanceringerne i de overlappende indikatorer i praksis ikke af operatørerne i deres afrapportering. Eksempelvis er distinktionen mellem produkter 'nye for markedet' og 'nye for virksomheden' ikke i praksis anvendt af projekterne. Derfor anbefaler vi at reducere antallet af indikatorer. En eventuel efterlevelse af denne anbefaling kunne tage afsæt i, at

- > indikatoren 'Antal virksomheder, der samarbejder med forskningsinstitutioner' og 'Antal virksomheder som modtager støtte' konsekvent i projekterne målsættes til samme antal, og
- > der er 90 % sammenfald mellem indikatoren for antallet af virksomheder, der har modtaget støtte med henblik på at introducere produkter, der henholdsvis er nye på markedet (1A.4) og for virksomheden (1A.5).

Anbefaling 1-3

Mere kritisk vurdering af innovationshøjde og skaleringspotentiale. Vi har i flere tilfælde konstateret, at de produkter eller løsninger, virksomhederne udvikler i samarbejderne, ofte har et usikkert markedspotentiale. Det skyldes ofte, at man i udviklingsprocessen har specialiseret produktet i en sådan grad, at det kun er relevant for en ganske lille kundegruppe. Samtidig er der en tendens til, at udviklings- og testfasen trækker ud og bliver mere omfattende end forudsat. Disse to tendenser har i flere evalueringer ledt os til den konklusion, at det kommercielle potentiale ikke står mål med hverken virksomhedens eller bevillingsgivers investering i innovationssamarbejdet. Der er behov for, at man i højere grad løbende vurderer produktet eller løsningens markeds- og skaleringspotentiale. Dette kunne med fordel ske ved at opfordre til en større inddragelse af de medvirkende SMV'ers kunder sådan som programmet faktisk giver mulighed for. Flere af de projekter, vi har evalueret, screener produkter eller løsninger for eksportpotentiale. Dog har størstedelen af virksomhederne deres primære omsætning på det danske marked. Det skaber en betydelig risiko for crowding-out på det danske marked. Det er derfor vores anbefaling, at man i programteksten skærper kravet til, at de produkter eller løsninger, der udvikles, har skaleringspotentiale.

Anbefaling 1-4

Samarbejderne skal gøres mere attraktive for vidensinstitutionerne.

Som nævnt er det overordnet en udfordring af engagere relevante vidensinstitutioner til indgå i innovationssamarbejderne. Det er efter vores opfattelse en betydelig udfordring for prioriteten, da en række analyser har vist, at virksomhedernes produktivitet og vækst øges markant, når de indgår i samarbejdsrelationer med vidensinstitutioner.⁸ I stort set alle de gennemførte projektevalueringer har vi konkluderet, at vidensinstitutionerne finder de økonomiske rammer for samarbejdet uattraktive. I den sammenhæng spiller usikkerheden for, hvor mange midler der i sidste ende vil blive allokeret til vidensinstitutionen, en væsentlig rolle. Det gør det vanskeligt for vidensinstitutionen at allokere ressourcer til innovationssamarbejdet. Vi anbefaler derfor, at man afsøger mulighederne for

⁸ Videnbroer til vækst, RegLab, 2010

en løsning, der skaber større sikkerhed for vidensinstitutionerne. Konkret kunne det adresseres ved, at man giver operatøren mulighed for på forhånd at afsætte et fast beløb til en vidensinstitution, før der er genereret medfinansiering fra virksomhederne. Risikoen bør som udgangspunkt være operatørens, men vil i princippet kunne overtages af andre interessenter i projektet.

1.2.2 Klynger (prioritet 1.1b)

Anbefaling 1-5

Overvej at nedlægge prioritet 1.1b og/eller anvend midlerne i prioritet 1.1a. Det forhold, at der i programperioden indtil nu kun er givet tre bevillinger under prioritetsaksen indikerer en manglende relevans af prioriteten. Alene af den grund mener vi, at det bør overvejes at nedlægge prioritet 1.1b. Det centrale formål med prioriteten, at øge antallet af innovative SMV'er, ville stadig kunne honoreres af prioritet 1.1a. Alternativt kunne det overvejes at omallokere de resterende midler reserveret til denne prioritet til andre prioriteter i Regionalfonden. Såfremt der ikke er yderligere basis for dette, giver vi her nedenfor enkelte anbefalinger til justeringer af prioriteten.

Anbefaling 1-6

Fjern eller hæv loftet for bevillingsstørrelsen. Som beskrevet har de eksisterende regionale klyngeorganisationer afholdt sig fra at søge midler under prioriteten. En central begrundelse herfor er, at bevillingen maksimalt kunne udgøre 700.000 kroner og at dette beløb ikke vurderedes at stå mål med de administrative udfordringer, der følger med midlerne. Klyngeorganisationerne har derfor primært gjort brug af REM-midler og andre finansieringskilder, som er noget enklere at administrere. Den præcise struktur for finansiering af klyngeorganisationer og netværk fra 2019 står endnu ikke klar, så behovet for midler fra prioritet 1.1b er ukendt. Det er dog vores vurdering, at det ikke tjener noget hensigtsmæssigt formål at fastholde en grænse for støtte på de nuværende 700.000 kroner. Derfor er det vores anbefaling, at denne maksimumsgrænse hæves eller helt fjernes. Den aktuelle programtekst stiller samtidig krav til, at støttemodtageren ikke må have modtaget grundfinansiering fra Innovationsnetværksprogrammet i perioden 2013 til 2020, hvilket afgrænser flere eksisterende klyngeorganisationer. I det omfang, at prioritet 1.1b derfor fremover primært skal bruges til at støtte nye "start-up klynger", som eksplicit nævnes i den politiske aftale om forenkling af erhvervsfremme, kan finansieringsbehovet indledningsvis være begrænset. Men ønsker man både at fastholde relevansen af prioritet 1.1b og samtidig at satse på disse 'start-up klynger', mener vi som minimum at det nuværende løft bør hæves.

Anbefaling 1-7

Mulighed for en tættere kobling til prioritet 1.1a om innovationssamarbejder. Som anført i analysen ovenfor, er klyngeorganisationer (også spirende) velegnede til at inspirere og modne virksomheder til at arbejde mere med innovation og samarbejde med vidensinstitutioner. De kollektive virksomhedsrettede aktiviteter under prioritet 1.1b kan understøtte dette, men oftest vil der efterfølgende opstå et behov for virksomhederne for at arbejde konkret videre med idéudvikling og innovation, hvis virksomheden skal have et reelt udbytte af klyngegedeltagelsen. Dette mener vi, at prioritet 1.1a giver gode muligheder for og dermed udgør en glimrende ramme for videreførelsen af de mere generelle inno-

vationsaktiviteter i klynge-regi. Vi anbefaler derfor, at der i prioritet 1.1.b lægges mere eksplicit op til at arbejde videre med innovationssamarbejder. Den konservative tilgang til dette kunne være at indskrive "udvikling af projekt for innovationssamarbejder, som kan støttes under prioritet 1.1a" som et selvstændigt punkt under de støtteberettigede aktiviteter. Punktet kunne naturligvis motiveres yderligere i beskrivelsen af prioritetens formål og igen være et oplagt punkt at tage op med ansøgere i projektdesign-fasen. Formålet hermed vil være at skabe en mere glidende overgang mellem indsatser under de to prioriteter, så man ikke mister det momentum, der måtte være skabt hos de virksomheder, der deltager i klyngeaktiviteterne.

Anbefaling 1-8

Skab stærkere rammer for professionalisering af de nye klynger. I det omfang vi kan antage, at prioritet 1.1b fremover primært skal bruges til at støtte nye "start-up klynger inden for spirende teknologier og markeder", vil der fortrinsvis være tale om nye/umodne klynger. Efter flere års målrettet arbejde med klyngeudvikling i Danmark, er der efterhånden gjort så mange erfaringer og samlet så meget viden, at der i dag er langt bedre muligheder for at understøtte professionaliseringen af klynger, selvom de er på et tidligt udviklingsstadium. Meget af den opsamlede viden er løbende opsamlet af det tværministerielle Klyngeforum. Denne viden bør der efter vores opfattelse trækkes på, så ressourcerne, der eventuelt måtte bevilges under prioritet 1.1b fremadrettet ikke bruges på at begå en række 'begynderfejl' i klyngeopbygningen. Vi anbefaler derfor, at supportfunktionen, såfremt den videreføres som hidtil, tiltænkes en rolle i projekterne. Det kunne være i en tidlig fase i projektdesign, i udvælgelsen og kvalificeringen af projektansøgninger og/eller som en rådgiverfunktion i forbindelse med projekternes implementering.

1.2.3 Flere vækstvirksomheder (prioritet 2)

Anbefaling 1-9

Større tydelighed om afgrænsningen til 'implementering'. Der er brug for større synlighed om mulighederne for at lave pilottest og afprøvning af nye tiltag inden for rammerne af prioriteten. Det er som nævnt vores vurdering, at programmets muligheder for at lade deltagervirksomheder afprøve nye strategiske tiltag er mere udstrakte end de i praksis er fortolket og implementeret af projektopratorerne. Det er derfor vores anbefaling, at man i programteksten tydeliggør mulighederne for også at medfinansiere aktiviteter, der støtter virksomhedernes afprøvning. I tillæg hertil forslår vi, at man supplerer dette med en aktiv kommunikationsindsats for at synliggøre de eksisterende muligheder. Dette kan eksempelvis ske via formidling af en række cases, der illustrerer, hvor grænsen mellem afprøvning og implementering i praksis vil gå. Den aktive kommunikationsindsats kan rettes mod nuværende og kommende projektopratorer og have til formål at synliggøre programmets muligheder. Samtidig er det dog vigtigt for os at fremhæve, at man også i praksis bør udnytte programmets muligheder fuldt ud ved at tillade, at projekterne gennemfører aktiviteter, der går relativt lagt i afprøvningen af nye tiltag.

Anbefaling 1-10

Behov for mere nuancerede indikatorer for virksomhedernes vækst. Definitionen af en vækstvirksomhed giver operatørerne incitament til at rekruttere

virksomheder med få medarbejdere. Samtidig er det vanskeligt for de fleste andre virksomheder at honorere definitionen på 20 % vækst i antallet af medarbejdere tre år i træk, også selvom virksomhederne har en høj nominel vækst i antal medarbejdere. I forlængelse heraf kan vi konstatere, at virksomhedernes forventninger til øget omsætning langt overstiger forventningerne til nye jobs. Således er en stor del af den forventede vækst 'jobløs'. Endvidere bidrager en stor del af vækstindsatsen til en bredere vækst i de deltagende virksomheders værdikæder, som kun kan indfanges ved også at opgøre økonomisk vækst hos eksempelvis partnere, underleverandører eller videnrådgivere. Som et første skridt anbefaler vi derfor at sænke kravet om 10 % vækst i antal medarbejdere tre år i træk i definitionen på en vækstvirksomhed, og samtidigt overveje at sidestille væksten i antal medarbejdere med vækst i omsætning. Definitionen lægges til grund for det programfastsatte resultatmål 'antal vækstvirksomheder'.

Anbefaling 1-11

Vækst på det danske marked skaber risiko for crowding out, og der er behov for et større internationalt fokus i de projekter der igangsættes.

Der er efter vores opfattelse en risiko for, at en betydelig del af effekten hos deltagervirksomhederne vil medføre en crowding-out-effekt, hvor væksten hos deltagervirksomhederne sker på bekostning af andre danske virksomheders vækst. Dermed er konsekvensen også at den samlede jobvækst vil være mindre end den totale jobvækst hos deltagervirksomhederne. Denne konklusion rodfæster vi i den gennemgående observation, at en stor del af deltagervirksomhederne alene er etableret på det danske marked, og at eksportandelen af den forventede omsætningsvækst varierer betragteligt. Det er derfor vores anbefaling, at man i programteksten skærper formuleringerne, der vedrører forventningerne til virksomhedernes internationalisering eller vækst på nye danske markeder. Foruden dette, kan man overveje mulighederne for at supplere den programfastsatte outputindikator 'Anslået skabt omsætning' ved at efterspørge en minimumsforventning til eksportandelen af den forventede vækst - eller andelen af den forventede vækst, der sker på et *nyt* dansk marked, som projektspecifikke indikatorer.

Anbefaling 1-12

Større grad af metodefrihed for operatører. Det er vores konklusion, at projektoperatørerne med fordel kan gives større frihed til at tilrettelægge projekter, der adresserer identificerede behov hos målgruppen. Vi kan generelt konstatere, at der ligger et potentiale i at udvide fokus i prioriteten, så der også gives mulighed for at støtte deltagervirksomhedernes samarbejde med et bredere udsnit af aktører i økosystemet ud over alene private rådgivere. Her er inddragelsen af store virksomheder i Scale-up Denmark et godt eksempel på potentialet for værdiskabelse. Eftersom muligheden allerede eksisterer i programmet, anbefaler vi derfor at der i forbindelse med annonceringer af projektmuligheder opfordres mere eksplicit til samarbejde med andre typer aktører i virksomhedernes økosystem. Vi mener ikke, at man i den forbindelse bør ændre det overordnede effektivitetssigte, men i stedet give større metodefrihed for operatørerne til at tilrettelægge de mest relevante forløb for deltagervirksomhederne.

Anbefaling 1-13

Skærp projektoperatørernes ansvar ift. deltagerforløbene. I forlængelse af ovenstående anbefaling vurderer vi dog samtidig, at det vil være hensigtsmæssigt at skærpe kravet til operatørernes egen involvering og kvalitetssikring af deltagerforløbene. Dette kan være i flere sammenhænge:

- > Vi har konstateret et betydeligt overlap mellem de igangværende projekter inden for prioritetsaksen, ligesom der potentielt kan være et betydeligt overlap med projekter under Socialfondens prioritet 1.1a. Det er vores anbefaling, at projektansøgere i højere grad bør sandsynliggøre, at de behov, man ønsker at dække med nye projekter, ikke allerede er dækket af eksisterende projekter; at der er indtænkt en koordination med tilgrænsende indsatser; og at der er kritisk masse i projektets målgruppe til at rekruttere det ønskede antal deltagere.
- > Vi har i flere tilfælde konstateret, at operatørerne spiller en meget lille rolle i virksomhedernes udvælgelse af private rådgivere. Samtidig har det i en række tilfælde været vanskeligt at redegøre for disse forløbes værdiskabelse. Derfor anbefaler vi, at man skærper operatørens ansvar i forbindelse med valg af rådgiver. Vi ser i mange projekter, at der ikke opstilles succeskriterier for samarbejdet mellem virksomhed og rådgiver, der dels kan tjene som grundlag for forventningsafstemning og dels kan bruges til at afgøre, om målet med forløbet blev indfriet. Efter vores opfattelse bør det være operatørernes ansvar at sikre kvaliteten af målene samt ambitionsniveau for forløbet. Ikke mindst fordi virksomhederne ofte oplever dette som en ukendt og vanskelig disciplin.
- > Vækstplanerne i de evaluerede projekter tager sig meget forskelligt ud, og er af svingende kvalitet. Derfor anbefaler vi, at det entydigt bliver operatørens ansvar at kvalitetssikre vækstplanerne, inden de godkendes. Dette skal dels sikre opfølgning på udbyttet af rådgivningsforløbet, dels sikre, at der er redegjort tilstrækkeligt for sammenhængen mellem det gennemførte forløb og de anførte effektforventninger. Herudover bør vækstplanen forholde sig til de væsentligste barrierer for implementering, og korrigere effektforventningerne for dette. Der foreligger i dag flere gode eksempler på, hvordan en vækstplan kan udarbejdes, som men med fordel kan formidle til nye operatører. Dog bør muligheden for en vis metodefrihed fastholdes.

Ovenstående anbefalinger kan implementeres ved at tilføje formuleringer i programteksten, eller uddybe allerede eksisterende formuleringer. Herudover kan implementeringen understøttes ved, at operatørens rolle i projektet synliggøres i fremtidige annonceringer og lægges til grund for vurderingen af de indkomne ansøgninger.

Anbefaling 1-14

Udnyttelse af synergi mellem prioritetsakserne. Vi har i evalueringen konstateret relativt få tilfælde, hvor projekterne på tværs af prioritetsakserne er tilrettelagt med henblik på sammenhængende forløb for virksomhederne. Det er derfor vores anbefaling, at man i forbindelse med fremadrettede bevillinger lægger større vægt på projekter, der er indbydes koordineret. Således kan nogle vækstplaner eksempelvis delvist udmøntes via 'vækstrettet kompetenceudvikling' (Socialfondens prioritet 1.2) eller opkvalificering af medarbejdere (Socialfondens prioritet 4.2). Omvendt kan 'vækstrettet kompetenceudvikling' også bruges til at kvalificere virksomhedens ledelse til at udvælge og gennemføre samarbejde med en privat rådgiver med sigte på et vækstforløb. Herudover er der også efter vores opfattelse potentiale for at udnytte kombinationsmulighederne inden for Regionalfonden, hvor kommercialiseringen af en prototype, der

er udviklet i et innovationssamarbejde (Regionalfondens prioritet 1.1a) kan ske i samarbejde med en privat rådgiver, og munde ud i en vækstplan centreret om det nye produkt eller løsning. Afsættet for eventuelle kombinationer af prioritetsakserne bør baseres på tydeligt identificerede behov hos målgruppen, og om muligt baseres på pilotforsøg inden projektets foldes ud i fuld skala.

1.2.4 Energi- og ressourceeffektive SMV'er (prioritet 3)

Anbefaling 1-15

Der er behov for mere innovation og nytænkning i forløbene. Hvis der skal skabes markante energi- og ressourcebesparelser i virksomhederne, kræver det, at de deltagende arbejder med grønne tiltag på et strategisk niveau og ikke (kun) gennem kortsigtede justeringer i virksomhedernes ressourceforbrug (eksempelvis indføring af LED-belysning i virksomhedens lokaler). Strategiske tiltag er dog typisk tidskrævende og kræver en stor omstilling fra deltagervirksomhedens side. Derfor anbefaler vi, at fremtidige projektansøgere opfordres til:

- > at foretage en mere selektiv udvælgelse af virksomheder, så man sikrer, at der på ledelsesniveau hos virksomheden er både potentiale og ønske om at indføre markante ændringer i forretningsmodellen.
- > at overveje primært at målrette projekterne til de brancher, som har vist sig at have de største potentialer for ressourceeffektivitet.
- > at allokere flere ressourcer til den indledende ideudvikling med deltager-virksomhederne. Det kan eksempelvis være i form af fællesforløb med inspirationsoplæg og ideworkshops, eller igennem egentlige innovationsforløb faciliteret af enten operatør eller rådgiver.
- > at give bedre mulighed for mere iterative forløb, så virksomheder med stort potentiale for grønne tiltag kan videreføre forløbet, når de første forandringer har modnet virksomheden til at arbejde med grønne forretningsmodeller. Det er i dag muligt at lade samme virksomhed deltage i gentagne forløb, men det er efter vores opfattelse ikke en mulighed operatørerne i tilstrækkelig grad benytter sig af.

Anbefaling 1-16

Behov for at flytte fokus fra virksomhedernes reduktion af energiforbrug til materialeforbrug. Vi har i de foreløbigt gennemførte evalueringer konstateret, at virksomhederne typisk har sværest ved at arbejde med ressourcebesparelser på egen hånd, da det oftest kræver tæt samarbejde med andre virksomheder. Samtidig er der som nævnt større risiko for overlap med andre tilbud/ordninger, når fokus alene er på energibesparelser. Derfor anbefaler vi, at bevillingsgiver og projektansøgere i den resterende del af perioden prioriterer at tilrettelægge indsatser, som særligt henvender sig til virksomheder med potentiale for at reducere deres materialeforbrug og især for at udvikle konkurrencedygtige løsninger, der bidrager til, at andre virksomheder og forbrugere opnår en mere effektiv brug af materialer og produkter. Dette vil formentlig fordrer en grundigere screening af potentielle deltagere og som nævnt ovenfor en længere ideudviklingsfase. Ofte vil arbejdet med virksomhedernes forbrug af materialer og håndtering af restprodukter have en mere central betydning for virksomhedernes forretningsmodel end arbejdet med rene energibesparelser. Derfor er det også vigtigt at være tydelig om, hvilke kompetencer en projektansøger skal

kunne stille til rådighed for virksomhederne afhængigt af projektets konkrete fokus.

Anbefaling 1-17

Tydeligt fokus på målgruppe med størst effektpotentiale. Det er centralt i forhold til prioritetsaksens formål, at deltagervirksomheder har et vist potentiale til at kunne høste en økonomisk gevinst ved grøn omstilling. Vi fremhæver derfor et behov for at ændre fokus for, hvordan operatører rekrutterer virksomheder, og at dette med fordel kan ske ud fra et større fokus på, hvilke virksomheder der kan skabe de største årlige fald i drivhusgasemissioner (tons CO₂-ækvivalenter), energiforbrug (gigajoule) og materialeforbrug (tons). Det vil derfor være en styrkelse af indsatsernes effektpotentiale, hvis størstedelen af deltagervirksomhederne under indsatsen ikke allerede arbejder med målrettet med bæredygtighed. Vi ser dog i indsatserne, at operatørerne oftest trækker på deres eget netværk af virksomhedskontakter, hvilket oftest er blandt virksomheder, som allerede arbejder med energi- og ressourcebesparelser. Derfor anbefaler vi, at projektansøgere opfordres til at danne partnerskaber med eksempelvis væksthuse (erhvervshuse), brancheorganisationer indenfor relevante industrier eller andre aktører, som kan give dem adgang til en bredere målgruppe af virksomheder, som ikke allerede aktivt arbejder med energi- og ressourceeffektivitet.

Anbefaling 1-18

Undersøgelse af målgrupper med størst effektpotentiale. I forlængelse af anbefaling 6-3 anbefaler vi, at operatørernes rekruttering understøttes ved at undersøge, hvilke typer af virksomheder der erfaringsmæssigt har skabt de største effekter. Det kan vedrøre interne forhold i virksomhederne såsom ledelsesopbakning, medarbejderkompetencer og virksomhedsstørrelse, og det kan vedrøre eksterne branche- og markedsforhold. Erfaringerne fra de gennemførte projekter under den tredje prioritetsakse i Danmark kan eksempelvis sammenholdes med repræsentative projekter i sammenlignelige lande, da der i de senere år er blevet gennemført et betydeligt antal lignende projekter i andre nordiske og nordeuropæiske lande. En sådan undersøgelse kan blive en rekrutteringsguide til operatørerne, der øger sandsynligheden for, at operatørernes projekter skaber effekter.

Anbefaling 1-19

Inddragelse af aktører omkring virksomhederne, som kan være med til at forankre indsatsen. Det er vores vurdering, at man med fordel kan opfordre projekter under prioriteten til at involvere virksomhedernes (halv)offentlige kontakter af aktører til aktivt at inddrage energi- og ressourcebesparelser i deres samarbejde med virksomhederne. Det kan f.eks. omfatte de kommunale medarbejdere, som møder virksomhederne i forbindelse med tilsyn af deres affaldshåndtering eller andre aktører, som møder virksomhederne i forbindelse med deres materiale- eller energiforbrug. I den forbindelse vil det styrke forankringen af projekterne, hvis relevante aktører inddrages tidligt i projektaktiviteterne.

Anbefaling 1-20

Øget fokus på værdikædesamarbejder og større virksomheder i projekterne. Det er vanskeligt for SMV'erne på egen hånd at arbejde med materialestrømme på tværs af virksomheder, og derfor har operatørerne mulighed for at tilføre stor værdi igennem forløbene, ved at understøtte arbejdet med værdikæ-

desamarbejde. Det betyder som minimum, at forløbet med de deltagende virksomheder skal sættes i sammenhæng med (potentielle) kunder, der ser kommercielle interesse i et samarbejde om en mere effektiv ressourceudnyttelse. Det vil typisk ske i situationer, hvor det kan mindske deres omkostninger eller skabe nye indtægtsstrømme. I den forbindelse mangler vi stadig at se eksempler på projekter, hvor det er lykkedes at inddrage store virksomheder i netværkene. Det kan skabe stor værdi for værdikædesamarbejderne, hvis det lykkes også at trække de store virksomheder ind i arbejdet, da det udvider potentialet for ressourcegenanvendelse markant og samtidig kan give en større kritisk masse af eksempelvis restprodukter fra produktion, som kan indgå i nye forretningsmodeller for de deltagende SMV'er.

Anbefaling 1-21

Behov for et nyt værktøj til måling af indsatsernes klima- og miljøeffekter. I forbindelse med afskaffelsen af Klimakompasset, er der behov for at finde et fælles værktøj til måling af reduktioner i energi, materiale og drivhusgasemissioner. Nogle af de centrale krav til værktøjer er, at det skal:

- > være brugervenligt for operatørerne;
- > give en tilstrækkelig nøjagtig opgørelse af det enkelte forløbs effekt, herunder kunne rumme forskellige typer af grønne forretningsmodeller – i hvert fald de mest almindelige. I praksis betyder dette, at værktøjet også skal kunne medtage effekter, som bliver skabt i værdikædens næste led; og
- > give et tydeligt overblik over, hvilke forudsætninger og antagelser beregningerne baserer sig på.

Anbefaling 1-22

Operatørerne bør i deres projektansøgninger inkludere en tredjeparts ekspertvalidering. Det kræver særlig faglig indsigt i arbejdet med energi- og ressourcereduktioner at vurdere realismen i opstillede måltal for disse reduktioner og at validere kvaliteten af data, der ligger bag disse mål. Det vedrører især indikator 3.3, 3.4 og 3.5 det vil sige: det årlige fald i drivhusgasemissioner (tons CO₂-ækvivalenter), energiforbrug (gigajoule) og materialeforbrug (tons), som operatørerne i deres projektansøgning anslår, at deltagervirksomhederne tilsammen vil kunne bidrage med. Bevillingsgiver kan ikke forventes at besidde denne faglige indsigt. Derfor anbefaler vi, at bevillingsgiver stiller krav til projektansøgere om en tredjeparts ekspertvalidering af data og måltal. Dette vil give Erhvervsstyrelsen et mere oplyst og solidt beslutningsgrundlag til at vurdere projektansøgninger, ligesom det sandsynligvis også vil mindske forskellen mellem de anslåede måltal og den faktiske målopfyldelse.

2 Om evalueringen

Nærværende evalueringsrapport er en midtvejsevaluering af den foreløbige implementering af det danske Socialfondsprogram 2014-2020. I dette afsnit præsenterer vi evalueringens formål, genstandsfelt, evalueringsdesign samt datagrundlaget for evalueringen.

2.1 Evalueringens formål

Baggrund

I Evalueringsplanen⁹ for de danske strukturfondsprogrammer i fondsperioden 2014-20 fremgår det, at Regionalfonden og Socialfonden og de underliggende prioritetsakser af de to programmer skal evalueres. Programmerne skal evalueres efter to komplementære evalueringsmetoder, som baserer sig på EU-Kommissionens skelnen mellem de to overordnede tilgange: Counterfactual Impact Evaluations (CIE) og Theory Based Evaluations (TBE). Mens CIE fokuserer på at måle, hvor stor en forskel projekterne har gjort ved at sammenligne de deltagende virksomheder og personers udvikling med en såkaldt kontrolgruppe, fokuserer TBE på at vurdere hvordan og hvorfor projekter skaber resultater (effekter), dvs. fokuserer på de forskellige led i projekternes effektkæde (forandringsteori) og sammenhængen imellem dem.

Formål

Som det fremgår af Evalueringsplanen, skal der "foretages evalueringer for at forbedre kvaliteten af udformningen og gennemførelsen af programmer og for at vurdere deres effektivitet og virkninger. Programmernes virkninger evalueres i lyset af de respektive ESI-fondes målsætninger i forhold til målene for EU-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst og, under hensyn til programmets størrelse, i forhold til BNP og arbejdsløshed i det pågældende programområde hvor det er relevant. (Artikel 54 i den generelle forordning for strukturfondene). [...] Evaluering er en afgørende del af resultatorientering. Evaluering fokuserer på at dokumentere, om og hvordan strukturfondsprojekterne rent faktisk virker. Og på systematisk opsamling, formidling og forankring af viden og læring, som kan bruges til at udvikle endnu bedre projekter og virkemidler fremover."

Konkret står der om formålet med de planlagte tværgående Theory Based Evaluations, at disse vil have "fokus på om projekterne bidrager til at indfri de resultater, som er opstillet for den enkelte prioritet, herunder det specifikke mål. Med de fælles eksterne evalueringer vil der således være et solidt grundlag for at kunne vurdere projekternes bidrag til de specifikke mål for seks ud af otte prioriteter [jf. tabellen nedenfor]. Evalueringerne vil fokusere på de hovedindsatser, som hver prioritet består af. Således vil fx evalueringen af inklusion-prioriteten (Socialfonden) både fokusere på uddannelsesindsatsen over for unge med særlige udfordringer og på indsatsen knyttet til socialøkonomiske virksomheder [...]. Evalueringerne foretages primo 2018 for at få input til eventuelle justeringer af indsatsen i den resterende programperiode. Der vurderes ikke at være nok erfaringer at indhente før 2018. Evalueringerne vil både have fokus på effektivitet (målopfyldelse), omkostningseffektivitet (hvad har det kostet at

⁹ Evalueringsplan for Regionalfonden og Socialfonden i Danmark 2014-2020, oktober 2015

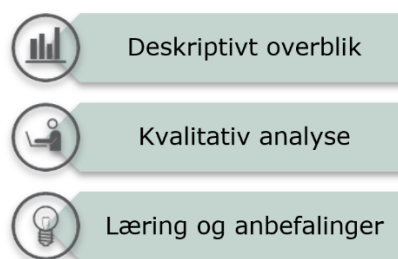
skabe resultaterne) og effekt ('impact') (i hvor høj grad kan de opnåede resultater tilskrives programindsatsen)."

Socialfonden		Regionalfonden	
	Iværksætteri og jobskabelse:		Styrket innovation i SMV'er
1	Iværksætteri	1a	Innovationssamarbejder
2	Vækstrettet kompetenceudvikling	1b	Klyngeorganisationer
3	Inklusion via uddannelse og Beskæftigelse	2	Flere vækstvirksomheder
4	Erhvervsuddannelse og videregående uddannelse	3	Energi- og ressourceeffektive SMV'er

2.2 Evalueringsdesign

Vi har valgt et fast evalueringsdesign, som er gennemgående for evaluering af hver af de enkelte prioriteter i tabellen ovenfor. Designet tager udgangspunkt i en simpel model, hvor vi først præsenterer et overblik over prioritetsaksens, formål, indhold og bevilgede projekter samt et databaseret overblik over den samlede fremdrift for projekterne under hver prioritet (del 1). Dernæst foretager vi en nærmere analyse af målopfyldelsen, sammenhængen i effektkæden og de centrale udfordringer og barrierer for hver prioritet (del 2). På baggrund af denne analyse forsøger vi at pege på mulige forbedrende tiltage eller mulige justeringer, der kunne foretages i programmerne eller deres implementering med henblik på at sikre en større grad af effektskabelse (del 3). Figuren nedenfor illustrerer evalueringsdesignets tre elementer.

Figur 2-1 Evalueringsens tre hovedelementer per prioritetsakse



I overensstemmelse med EU Kommissionens 'Better Regulation Guidelines'¹⁰ for evaluering af EU-finansierede indsatser har vi lagt fire overordnede evalueringsparametre til grund for evalueringsmodellen: effektivitet, efficiens, relevans og kohærens. Vi har operationaliseret disse evalueringsparametre nærmere i forhold til de konkrete formål med denne evaluering og på den baggrund opstillet en række undersøgelsesspørgsmål, som vi så vidt muligt har undersøgt for hver prioritet. Nedenfor præsenterer vi indholdet af de fire evalueringsparametre samt listet en række af de centrale undersøgelsesspørgsmål.

¹⁰ 'Better Regulation: Guidelines and toolbox', Chapter VI (Evaluation and fitness checks).
[Læs Chapter VI online.](#)

Effektivitet

Effektivitet: Hvor effektiv har interventionen været? Her undersøger vi fremdriften mod at nå de opstillede målsætninger for prioriteten. Vi analyserer hvordan og i hvilket omfang de foreløbigt gennemførte interventioner har bidraget til at nå prioritetens målsætninger. Under dette parameter undersøger vi også, hvilke faktorer – både interne og eksterne ift. interventionen – som kan siges at påvirke målopnåelsen.

- På hvilken måde og i hvilket omfang har projekterne bidraget til programmernes specifikke målsætninger?
- Hvordan har projekterne bidraget til EU's 2020-mål?
- Hvilke målsætninger er vanskeligst at nå? Og hvorfor?
- Hvad er de primære barrierer for projekterne?
- Hvilke forudsætninger skaber projekterne for vedvarende effekter i målgruppen?
- Hvordan fungerer de nuværende programmålsætninger i implementering af projekterne?
- Er der tegn på crowding-out effekt i de virksomhedsrettede projekters effektskabelse?

Efficiens

Efficiens (omkostningseffektivitet): Hvad har omkostningerne været i forhold til det opnåede udbytte? Under dette parameter søger vi forklaringer på, at visse projekttyper inden for prioriteten er mere omkostningstunge end andre. Herunder ser vi på, om der skulle være systematiske forskelle på tværs af geografiske typer af projektholdere, målgrupper m.v.

- Hvilke kvantitative sammenhænge kan konstateres mellem udgifterne til indsatserne og deres målopnåelse ('omkostningseffektivitet')?
- Kan der observeres mønstre i, om nogle indsatstyper er mere omkostningstunge per output end andre?
- Hvad er årsagerne til, at nogle indsatstyper er mere omkostningstunge end andre?
- Er der systematiske forskelle mellem projekterne?

Relevans

Relevans: Hvor relevante er indsatserne? Herunder er fokus især på at vurdere, i hvilket omfang de igangsatte indsatser (stadig) matcher de (aktuelle) behov og problemstillinger hos målgrupperne, som er omfattet af tematikken for den opgældende prioritetsakse.

- I hvilket omfang adresserer indsatserne under pågældende prioritetsakse fortsat de centrale problemstillinger inden for emnet?
- Er der muligheder for indsatser/aktiviteter, programmet rummer, fortsat de mest relevante til at adressere problemstillingen?
- Er der i programperioden opstået nye udfordringer, som ikke (kan) adresseres af indsatserne?

Kohærens

Kohærens (sammenhæng): Hvor godt hænger indsatserne internt sammen under hver prioritetsakse – og hvor godt hænger de sammen med øvrige lokale, regionale og nationale indsatser, der gennemføres inden for samme tematik?

- > Hvor god er sammenhængen mellem indsatserne internt under prioriteten?
- > Er der synergier med andre indsatser
- > Hvor godt hænger indsatserne sammen med øvrige lokale, regionale og nationale indsatser?

Visse af ovenstående undersøgelsesspørgsmål lader sig bedst besvare i forbindelse med slutevalueringen af strukturfondene, som er planlagt gennemført i 2021, særligt fordi egentlige effektmålinger af indsatser på evalueringstidspunktet endnu ikke er tilgængelige. Slutevalueringen vil derfor i højere grad vægte konklusioner vedrørende målopnåelse og effekter af indsatserne. Omvendt er det af hensyn til anvendelsen af evalueringens anbefalinger aftalt mellem evaluator og Erhvervsstyrelsen, at der vil være større vægt på anbefalingerne i forbindelse med midtvejsevalueringen end i slutevalueringen. Dette ikke mindst fordi den indsamlede viden og anbefalinger midtvejs vil kunne indgå i tilrettelæggelsen af eventuelt fremtidige strukturfondsprogrammer. Vores analyse af de væsentligste observationer og konklusioner på spørgsmålene ovenfor har vi derfor så vidt muligt forsøgt at omsætte til anbefalinger til nye tiltag, justeringer af programmerne, fokuspunkter for dialogen med projektansøgere m.v.

2.3 Datagrundlag

Datagrundlaget for denne evaluering udgøres af fire hovedkilder, som prioriteret efter tyngde i evalueringen er: a) evalueringer af projekter bevilget under strukturfondsprogrammerne; b) kvantitative data om projekternes aktuelle målopnåelse indsamlet og leveret af Erhvervsstyrelsen; c) interviews med projektholdere og sagsbehandlere gennemført specifikt i regi af denne evaluering; og d) øvrige skriftlige kilder. Vi præsenterer disse kilder nærmere i nedenstående underafsnit.

2.3.1 Projektevalueringer

Som fælles evaluator for den regionale vækstindsats 2014-20 har COWI gennem de foreløbigt gennemførte projektevalueringer fået indsigt i en del af de spørgsmål, som skal undersøges nærmere i forbindelse med denne midtvejsevaluering af de to strukturfonde. Data til disse projektevalueringer er dog indsamlet med henblik på evaluering af de enkelte projekters implementering og med henblik på at uddrage tværgående læring fra disse projekter. Eftersom det metodiske design for nærværende evaluering først i forbindelse med dette oplæg er fastlagt, er der ikke fra begyndelsen af arbejdet under evalueringsrammen indsamlet data specifikt med henblik på at kunne besvare undersøgelsesspørgsmålene præsenteret ovenfor. Dog har de udarbejdede projektevalueringsrapporter kunnet bidrage med værdifuld indsigt i særligt spørgsmålene om typiske udfordringer i projekternes implementering og målopnåelse, vurdering af programmålsætninger, spørgsmålet om forankring af indsatserne samt vurdering af indsatsernes relevans. Som en del af det indledende overblikssnit for hver prioritet i rapporten præsenterer vi en oversigtstabel over de foreløbigt bevilgede projekter under prioriteten med angivelse af, hvorvidt vi hidtil har haft gennemført en midtvejs- og/eller slutevaluering af projekterne.

De undersøgelsesspørgsmål, vi ikke eller kun i begrænset omfang har kunnet finde svar på gennem projektevalueringerne, har vi forsøgt at belyse gennem de øvrige tre kilder, som vi præsenterer nedenfor.

2.3.2 Kvantitativ data

Anvendt data

Den kvantitative data i rapporten er baseret på de oplysninger, Erhvervsstyrelsen har indsamlet om projekterne under prioritetsakserne. Data omfatter dels en opgørelse af de enkelte projekters måltal, start- og slutdato samt løbende af-rapporteringer på de opstillede indikatorer for outputmål; dels et datasæt med overblik over projekternes støttebeløb og samlede budget. Sidstnævnte er blevet anvendt til efficiensberegninger af prioriteterne under programmet. Til den kvantitative analyse er anvendt senest tilgængelige data på evalueringstidspunktet, som er data fra indrapporteringen i marts 2018. Der vil derfor sandsynligvis være sket en yderligere fremdrift i projekterne frem til udgivelsen af denne rapport, som derfor ikke indgår i data. Desuden er de projekter, som endnu ikke har lavet deres første statusafrapportering til Erhvervsstyrelsen per marts 2018 frasorteret i datasættet, uanset om de er påbegyndt før dette tidspunkt. Dette kan betyde, at antallet af igangsatte projekter i realiteten er højere end datasættet afspejler.

Datasættet indeholder oplysninger om målsætninger for projekternes enkelte milepæle, hvilket kunne give mulighed for en mere præcis fremdriftsvurdering, hvor der tages højde for projekternes tidsmæssige fremdrift. Ændringer i projekternes måltal undervejs i projektperioden er imidlertid opgjort på en måde i datasættet, så det aggregerede måltal for milepælene ikke afspejler det samlede måltal på det pågældende tidspunkt, hvorfor vi alene har inddraget projekternes samlede måltal. I denne forbindelse tager vi også forbehold for, at der kan være sket justeringer i nogle af projekternes samlede måltal og/eller budget i perioden siden marts 2018, som der ikke er taget højde for i denne evaluering.

Tabeller og figurer

I vores databearbejdelse har vi udarbejdet tre centrale tabeller/figurer for hver prioritetsakse. Til fremdriftsafnittet for hver prioritet har vi udarbejdet to figurer, som giver overblik over projekternes målopnåelse i forhold til programmålene som angivet i programteksten samt de aggregerede projektmål (tabel X-2) og projekternes målopnåelse i forhold til deres tidsmæssige fremdrift (Figur X-1). Figuren til opgørelse af målopnåelse i forhold til deres tidsmæssige fremdrift er lavet på baggrund af vores egne udregninger, da det som nævnt ikke har været muligt at tage udgangspunkt i projekternes milepælsopgørelse. Derfor har vi til figuren opgjort det aggregerede tal for de indrapporterede måltal og sammenholdt det med projekternes tidsmæssige fremdrift af projektets samlede bevillingsperiode. I disse figurer afspejler scoren 1,0 således en målopnåelse svarende til den tidsmæssige fremdrift, mens scorer under 1,0 indikerer en målopnåelse lavere end den tidsmæssige fremdrift og modsat for scorer over 1,0. Projekter, der f.eks. er halvvejs i bevillingsperioden og har en målopnåelse på indikatoren på 25 % vil altså have scoren '0,5'. Figurene afspejler således niveauet af fremdrift både for de afsluttede projekter og for de igangværende projekter i forhold til den tidsmæssige fremdrift.

Endelig indeholder afsnittet om 'efficiens' under hver prioritet en tabel (tabel X-4). I denne tabel har vi kombineret de to datasæt med hhv. projektstatus og budgettal, med henblik på at beregne hvilke omkostninger, der har været forbundet med indsatsernes målopnåelse. For de afsluttede projekter har vi opgjort efficiensen som budgetkroner per realiseret indikatorenhed (fx 'antal deltagere'), mens vi for de igangværende projekter har opgjort efficiensen som budgetkroner per målsat indikatorenhed (altså budget/indikator mål). Vi har i tabellerne opgjort gennemsnit og median for omkostninger for de afsluttede projekter. Desuden har vi for de uafsluttede projekter, hvor antallet af observationer (projekter) er større, opgjort gennemsnit og median for de forventede omkostninger samt gennemsnitlige forventede omkostninger for de dyreste og billigste projekter. Dermed giver figuren overblik over realiserede og forventede omkostninger for målopnåelse, samt en indikation af variationen mellem omkostninger i projekterne.

2.3.3 Interviews

Vi har i forbindelse med denne midtvejsevaluering gennemført XX interviews med ressourcepersoner med god indsigt i programmerne, herunder de enkelte prioriteters styrker og svagheder. Interviewpersonerne er alene udvalgt af evaluator på baggrund af vores kendskab til deres indsigt i programmerne og projekter bevilget under dem. Vi har forud for interviewene udarbejdet en generisk interviewguide, som vi har sendt til interviewpersonerne forud for de planlagte interviews for at give dem mulighed for at reflektere over spørgsmålene og forberede sig. Enkelte interviews er afholdt som fysiske møder, men flertallet af interviews er gennemført som telefoninterviews. Interviewpersonerne kan ikke tages til indtægt for nogen konklusioner eller anbefalinger i denne rapport, som alene er evaluators ansvar. De har dog leveret værdifulde input og hjulpet til at validere flere af rapportens pointer, hvor vi så et behov.

Interviewperson	Titel, organisation	Primært fokus for interviewet
Flemming Storgaard	Projektleder, Ungeguide (Bornholm)	Inklusion og uddannelse
Gunhild Sander Garsdal	Projektschef, Væksthus Hovedstadsregionen	Flere vækstvirksomheder, vækstrettet kompetenceudvikling, iværksætteri
Jan Lund	Udviklingschef, UC Lillebælt	Uddannelse
Kasper Westh	Chefkonsulent, Regional Udvikling, Syddanmark	Inklusion m.fl.
Kasper Aagaard	Projektschef, Væksthus Syddanmark	Flere vækstvirksomheder, innovationssamarbejder, vækstrettet kompetenceudvikling, iværksætteri
Marie Bjørklund	Projektleder, Uddannelsesvejen til Vækst (ZBC)	Uddannelse
Morten Lemvig	Kontorchef, Regional Udvikling, Nordjylland	Klynger
Pernille Berg & Jesper Risom	Fonden for Entreprenørskab	Iværksætteri
Ruth Irene Strøm	Chefkonsulent, Regional Udvikling, Midtjylland	Iværksætteri
Tenna Andreasen	MedTechInnovationConsortium (MTIC).	Innovationssamarbejder

2.3.4 Skriftligt materiale

Som supplement til det ovenfor beskrevne datagrundlag har vi i enkelte tilfælde gjort brug af skriftlige kilder. Dette har særligt været eksterne evalueringer udarbejdet af COWI eller andre evaluatoreer uden for evalueringsrammeaftalen; formelle politiske aftaler, større fagspecifikke analyser m.v. Hvor der direkte er refereret pointer eller data fra andet skriftligt materiale, er der indsat henvisninger som fodnoter i teksten.

2.4 Evalueringens tidsproces

Evalueringen er i grove træk gennemført efter planen ud fra følgende milepæle:

Tidspunkt	Milepæl
Juni 2018	Igangsættelse, modtagelse af kvantitativ data
August-september 2018	Interview og analyse
5. oktober 2018	Deadline for rapportudkast hos Erhvervsstyrelsen
9. oktober 2018	Første feedback på rapport
11. oktober 2018	Præsentation af hovedpointer fra rapporten for Overvågningsudvalget
Januar 2019	Offentliggørelse af rapport

3 Innovationssamarbejder (prioritet 1.1a)

3.1 Overblik

Nedenfor giver vi et kort overblik over prioriteten, herunder dens formål, indhold og foreløbigt bevilgede projekter. Afsnittet indledes med programmets egen beskrivelse af prioriteten.

3.1.1 Baggrund og formål

Baggrunden for denne prioritet findes i regeringens redegørelse om vækst og konkurrenceevne (2013) hvor Danmark placerer sig i midterfeltet blandt en række sammenlignelige lande, når det kommer til andel innovative virksomheder. Den forholdsvis lave innovationsaktivitet kan være noget af forklaringen på den ligeledes forholdsvis lave produktivitetsvækst, som har kendetegnet Danmark.

Det specifikke mål inden for dette indsatsområde er derfor at **øge antallet af innovative SMV'er** for derved på sigt at øge produktivitetsvæksten og jobskabelsen i Danmark. Fokus for indsatsen er primært at øge antallet af produkt- og/eller procesinnovative SMV'er. Prioriteten understøtter desuden EU 2020-strategien om investering i FoU.

3.1.2 Indhold af prioriteten

Ifølge den nationale innovationsstrategi (Regeringen, 2012) er der et særligt behov for, at den offentlige innovationsindsats fokuserer på produkter og processer, der løser samfundsmæssige udfordringer. Regionalfonden støtter derfor SMV'ers samarbejde med andre virksomheder, deres kunder og videninstitutioner i udviklingen af nye produkter eller løsninger, herunder både varer og tjenesteydelser, med kommercielt sigte.

Projekter inden for dette indsatsområde skal opfylde følgende kriterier:

- > Der skal være tale om en idé til et nyt produkt/en ny løsning med et kommercielt sigte. Desuden skal virksomhedernes konkrete behov og kendskab til markedets/kundernes behov være styrende for den innovative indsats.
- > Innovationen skal foregå i et samarbejde mellem virksomheder og videninstitutioner.

Derudover skal innovationen foregå inden for et område identificeret i den regionale vækst- og udviklingsstrategi (dette gælder for alle prioritetsakser). Indsatsen skal udmønte sig i koncepter til nye produkter eller løsninger og for hvert nyt koncept skal der leveres skøn for den jobskabelse og omsætning, som konceptet ventes at føre til to og fem år efter, projektet er afsluttet.

- > Udviklingsfase(r) med henblik på at udvikle første koncept for nye produkter eller løsninger.
- > Testfase(r), hvor konceptet testes/afprøves blandt en relevant målgruppe (fx brugere, kunder, medarbejdere) og/eller dueligheds-/sikkerhedstest.

På baggrund af ovenstående beskrivelse af prioritetens formål og aktiviteter kan der opstilles følgende effektkæde for prioriteten:



3.1.3 Projekter under prioriteten

Nedenstående tabel giver et overblik over hvilke projekter, der på nuværende tidspunkt er igangsat under prioritetsaksen, samt hvilke projekter COWI har evalueret. Det fremgår, at vi på nuværende tidspunkt har samlet erfaringer fra 17 projekter gennem 14 midtvejsevalueringer og 3 slutevalueringer. De følgende afsnit vil bygge på indsigter fra disse rapporter samt fra de supplerende interview som er gennemført i forbindelse med temaevalueringen.

Tabel 3-1 Oversigt over bevilgede projekter på evalueringstidspunktet

Projekttitel	Start	Slut	Region	Tilsagnsmodtager	Evalueret?	
					Midt	Slut
Bornholm ud i verden	01-01-2016	31-12-2019	Bornholm	Væksthus Hovedstadsregionen		
Digitaliseret Optimal Path to Growth*	01-12-2015	28-02-2019	Bornholm	DecideAct Management ApS		
Laundry Water Recycling *	01-04-2016	31-10-2018	Bornholm	Victor Vask		
e-Patient	21-08-2014	31-12-2017	Syddanmark	OUIH		✓
Smart Trolley	22-08-2014	31-08-2017	Syddanmark	Smart Trolley IVS	✓	
Growth by Design	02-12-2014	31-08-2019	Syddanmark	Foreningen Design2innovate	✓	
Syddansk OPI-pulje	19-12-2014	31-08-2019	Syddanmark	Syddanmark	✓	
Smart Energy til markedet	03-03-2015	31-08-2019	Syddanmark	Green Tech Center	✓	
Viden og Innovationslaboratorier*	01-09-2015	31-10-2016	Syddanmark	Erhvervsakademiet Lillebælt		
AutoTurf: Energieffektiv autonom robot til græspleje på golfbaner	12-05-2015	31-01-2020	Syddanmark	Sidis Engineering ApS	✓	
AutomationsBoost	18-09-2015	31-08-2019	Syddanmark	Væksthus Syddanmark	✓	
IoTstyring - energieffektiv styring og regulering med digitaliseringsteknologier knyttet til Internet of Things (IoT)	02-12-2015	31-08-2020	Syddanmark	OJ Electronics A/S		
OPI LDL	02-12-2015	31-08-2019	Syddanmark	Syddansk Universitet	✓	
Innovationssamarbejder i offshore klyngen	23-08-2016	31-12-2019	Syddanmark	Fonden Offshore Center Danmark	✓	
Industriel Elektronik Innovation	23-08-2016	31-08-2020	Syddanmark	CLEAN		
VIND - VelfærdsInnovation med Nyttige Data	23-08-2016	31-12-2019	Syddanmark	Welfare Tech	✓	
Digital Omstilling: Innovationssamarbejder	07-06-2017	28-02-2021	Syddanmark	Væksthus Syddanmark		
Smart Innovation - markedsnær prototypeudvikling	01-04-2015	28-02-2019	Hovedstaden	Scion DTU A/S		
Europas Grønne Region - Innovative løsninger på vandområdet	01-08-2015	30-11-2018	Hovedstaden	Danmarks Tekniske Universitet		
Copenhagen Healthtech Solutions	01-09-2016	31-08-2019	Hovedstaden	Copenhagen Capacity / CHC		
Future Food Innovation	15-09-2014	30-04-2016	Midtjylland	Agro Business Park A/S		✓
FFI POP	15-09-2015	30-06-2019	Midtjylland	Agro Business Park A/S		
FFI Development	15-09-2015	30-06-2019	Midtjylland	Agro Business Park A/S		
Udviklingsprogram for underleverandører i vindmølleindustrien (WP2)	07-01-2016	28-02-2020	Midtjylland	Vindmølleindustrien (brancheorganisation)		
Innovativ brug af Big Data	07-01-2016	30-04-2019	Midtjylland	Alexandra Institutet	✓	
Midtnet Kina	21-01-2016	30-06-2019	Midtjylland	Agro Business Park A/S		
MTIC circular co-creation*	14-03-2016	29-02-2020	Midtjylland	MedTechInnovationConsortium	✓	
Smart Industry RM	29-11-2016	31-12-2019	Midtjylland	Aarhus Universitet		
Innovationssamarbejder om udnyttelse af grøn biomasse	21-09-2016	31-08-2020	Midtjylland	Agro Business Park		
Cirkulære Byggesystemer	30-09-2016	31-12-2019	Midtjylland	CLEAN	✓	
INNO-NORD	01-12-2015	30-04-2018	Nordjylland	Væksthus Nordjylland		✓
Defend ARKTIS	28-06-2016	01-07-2019	Nordjylland	Aalborg Universitet		
Partnerskabsdrevet innovation til Vækstmarkederne i Østafrika	01-11-2016	31-08-2019	Nordjylland	Foreningen access2innovation	✓	
Fremtidens Modulære Fiskefartøj	28-06-2016	29-02-2020	Nordjylland	JOBI GROUP A/S		
Sundhedsteknologisk serviceprogram	01-05-2017	31-05-2020	Nordjylland	Nordjysk Platform for Sundheds- og Velfærdsinnovation		

Projekttitle	Start	Slut	Region	Tilsagnsmodtager	Evalueret?	
					Midt	Slut
NordVest Smart Production	15-03-2017	30-06-2020	Nordjylland	Vesthimmerlands Kommune		
Industri 4.0: DigitaliseringsBoost	14-03-2017	31-08-2020	ERST	Væksthus Sydjylland		
TOURISMX	13-03-2017	31-12-2019	ERST	Dansk Kyst- og Naturturisme		
SMV teknologisk innovation til bioteknologisk produktion	01-01-2015	30-06-2019	Sjælland	CAPNOVA	✓	
CPH Food	02-05-2016	29-02-2020	Sjælland	Danmarks Tekniske Universitet		
Data- og designreven sundhedsinnovation	24-10-2017	31-05-2020	Sjælland	FIERS		
Innovationssamarbejder for industri- og servicevirksomheder i Region Sjælland	26-10-2017	31-12-2020	Sjælland	DTU Risø Reaktor		
DTU Risø Reaktor	08-11-2017	31-12-2020	Sjælland	Danmark Tekniske Universitet		

** Projektet er ikke meldt ind under Rammeaftalen om fælles evaluering af den regionale vækstindsats*

3.2 Fremdrift

I dette afsnit beskriver vi fremdriften for de igangsatte projekter under prioritet. Vi præsenterer fremdriften under de to overskrifter 'Effektivitet', som er fremdriften i forhold til målsætningerne, og 'Efficiens', som beskriver den foreløbige omkostningseffektivitet for de igangsatte projekter for hver af prioritetens indikatorer.

Midler bevilget under prioritetssaksen

Den samlede status for tildeling af midler under prioritetssaksen er, at der på evalueringstidspunktet i alt er givet tilsagn for omkring 364 millioner kroner til projekter under prioritetssaksen (total for både prioritet 1.1a og 1.1b). Dermed er der bevilget 61 % af det samlede budget for prioritetssaksen på knap 597 millioner kroner. Dette tager vi som udtryk for, at mulighederne under prioriteten generelt opfattes som tilstrækkelig værdifuld og interessant for projektansøgere til, at der kan tiltrækkes ansøgere til midlerne. Vi vurderer det derfor også som realistisk, at alle midlerne vil kunne blive udmøntet inden programperiodens afslutning med forbehold for de ændringer i det danske erhvervsfremmesystem, der må forventes at blive indført fra 2019.

3.2.1 Effektivitet

Vi præsenterer her den kvantitative målopnåelse i forhold til de programfastsatte indikatorer for prioriteten. Afsnittet indeholder en opsummering af de foreløbige igangsatte projekters målopnåelse i forhold til de opstillede målsætninger. De mulige årsager til den foreløbige succesfulde eller mangelfulde målopnåelse på prioritetens forskellige indikatorer diskuterer vi nærmere i det følgende afsnit 'Vurdering af den foreløbige implementering'.

I nedenstående figur præsenterer vi måltallene for hver indikator og hvor meget, der er realiseret heraf. Vi skelner mellem de overordnede fastsatte måltal for

prioriteten ('programmål') og summen af måltallene for de på evalueringstidspunktet igangsatte projekter ('aggregerede projektmål'). Den procentvise opgørelse i kolonnen til højre viser den foreløbige realisering af programmålene.

Tabel 3-2 Foreløbig målopnåelse for prioriteten

	Realiseret	Aggregerede projektmål	Programmål	Fremdrift ift. Programmål
1A.1. Antal virksomheder som modtager støtte	602	1.121	1.900	32 %
1A.2. Antal virksomheder der samarbejder med forskningsinstitutioner	573	1.096	1.900	30 %
1A.3. Private investeringer som matcher offentlig støtte til innovations- og F&U-projekter (DKK)	72.961.554	249.258.826	172.500.000	42 %
1A.4. Antal virksomheder der har modtaget støtte med henblik på at introducere produkter, der er nye på markedet	329	559	900	37 %
1A.5. Antal virksomheder der har modtaget støtte med henblik på at introducere produkter, der er nye for virksomheden	351	627	1.800	20 %
1A.6. Antal virksomheder der har udviklet koncepter til nye produkter eller løsninger	288	566	1.400	21 %
1A.7. Antal nye innovative virksomheder	46	193		

Tabel 3-1 viser, at der på aggregeret niveau overordnet er en betydelig variation i målopnåelsen på programniveau, og i forhold til de aggregerede projektmål.

Vi noterer os, at det aggregerede projektmål for antal virksomheder, som modtager støtte (1A.1) afviger i en sådan grad fra programmålet, at det ikke vil være muligt at indfri programmålet alene på grundlag af de foreløbigt igangsatte projekters aggregerede mål. Hertil kommer, at den realiserede målopnåelse på denne indikator også er beskeden i forhold til de aggregerede projektmål. Det afspejler det forhold, at mange projekter under programmet oplever rekrutteringsudfordringer, hvilket bidrager til yderligere at reducere sandsynligheden for, at de opstillede mål kan indfris.

Kernen i de aktiviteter, der kan støttes under prioritetsaksen, er samarbejde mellem virksomheder vidensinstitutioner. Derfor er programmålet for indikatoren 'Antal virksomheder der samarbejder med forskningsinstitutioner' (1A.2) identisk med programmålet for antal deltagervirksomheder (1A.1). Vi noterer dog en mindre afvigelse mellem de aggregerede projektmål for de to indikatorer. Differencen skyldes især projektet 'INNO Nord' (Nordjylland), som blev lukket efter 13 virksomheder var rekrutteret, imens måltallet for 'Antal virksomheder der samarbejder med forskningsinstitutioner' i projektet er nedskrevet til 0.

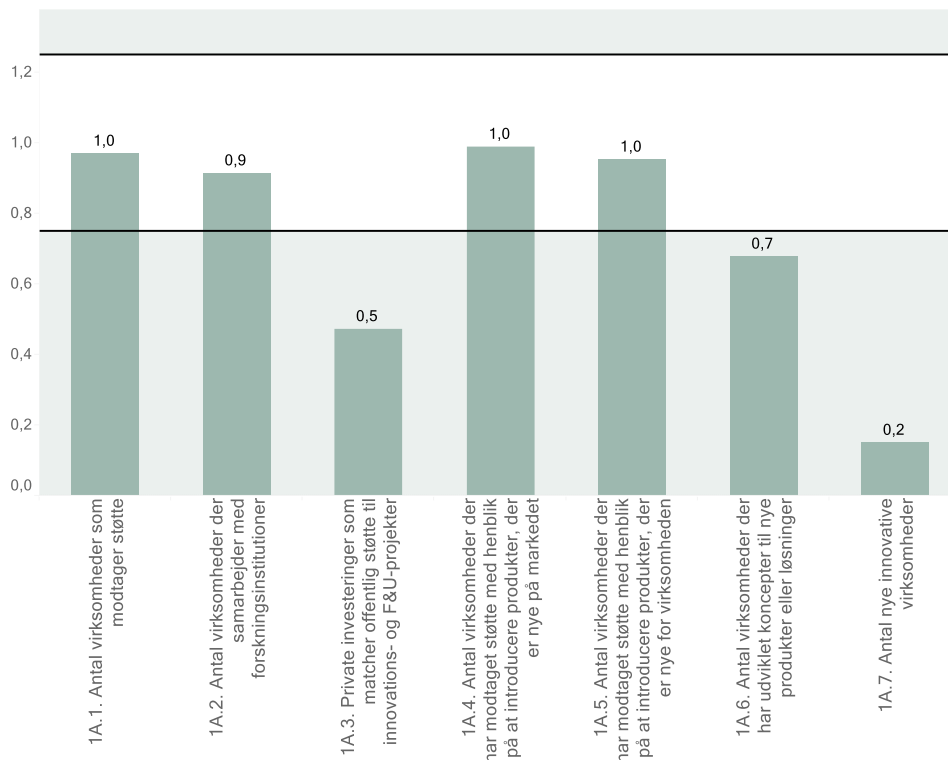
I forhold til deltagervirksomhedernes medfinansiering (1A.3) noterer vi os, at fremdriften i forhold til programmålet (42 %) ligger lidt lavere end fremdriften i forhold til de aggregerende projektmål (30 %), hvorimod programmålene for de øvrige indikatorer ligger højere end de aggregerede projektmål. Det viser, at programmålet er sat med tanke på innovationssamarbejder, der gennemsnitligt

set er lidt mindre end de i praksis er tilrettelagt i projekterne. Dette er interessant i lyset af en gennemgående konklusion fra vores projektevalueringer om, at både operatører og virksomheder efterspørger større og mere intensive forløb, da erfaringen er, at de skaber større værdi for virksomhederne end korte forløb.

Programmet har en specifik målsætning om at øge antallet af innovative SMV'er, hvilket afspejles i to af programmets resultatindikatorer. Det er hhv. 'virksomheder, der modtager støtte med henblik på at introducere produkter, der er nye for markedet' (1A.4) og 'virksomheder, der modtager støtte med henblik på at introducere produkter, der er nye for virksomheden' (1A.5). Vi noterer os, at programmålet for indikator 1A.4 udgør 50 % programmålet for indikator 1A.5. Forskellen er dog mindre for realiseringen af målene for de to indikatorer. Det viser, at ca. 90 % af de produkter eller løsninger, der forventes at blive udviklet i regi af de igangsatte projekter, er nye for virksomhederne såvel som for markedet. Det er bemærkelsesværdigt, at forskellen mellem 'nyt for virksomheden' og 'nyt for markedet' kun i begrænset omfang viser sig i praksis. Dette flugter dog med de observationer vi har gjort i forbindelse med de gennemførte evalueringer, hvor distinktionen af deltagervirksomhederne sjældent tillægges betydning.

Vi noterer os, at ca. 25 % af de virksomheder, der udvikler koncepter til nye produkter eller løsninger (1A.6), forventes at gennemgå en succesfuld markedsintroduktion af produktet eller løsningen, og dermed opfylder betingelsen for at blive betragtet som en innovativ virksomhed (1A.7). Det er efter vores vurdering en rimelig succesrate, da springet fra færdigudviklet koncept til markedsintroduktion af produkt er forbundet med betydelig usikkerhed.

Figur 3-1 Målopnåelse for indikatorer under aksen innovation



Vi noterer os, at især indfrielsen af mål for indikatoren 'Private investeringer som matcher offentlig støtte til virksomhederne' (1A.3) er under det forventede niveau. Det afspejler sandsynligvis, at innovationssamarbejderne ofte er gennem en længerevarende indledende rekrutterings- og faciliteringsproces, der i høj grad gør målopnåelse på dette parameter 'backloaded'. Det er dog vores vurdering, at forskellen derudover afspejler de udfordringer, som mange projektoperatører oplever i forhold til at få virksomhederne i samarbejderne til at allokere de timer, som projekterne lægger op til. Vi har i forbindelse med flere evalueringer konstateret, at dette særligt gælder virksomheder, der ikke er lead-partnere i samarbejderne.

Målopnåelsen for 'Antal virksomheder, der har udviklet koncepter til nye produkter eller løsninger' (1A.6) er ligeledes forholdsvis lav. Vi vurderer, at årsagen skal findes i, at også dette mål er 'backloaded', idet udviklingsprocessen i mange samarbejder trækker ud, og ofte bliver længere end ventet.

Bidrag til EU's 2020-mål

EU 2020-strategien indeholder et mål om, at udgifterne til forskning og udvikling (privat og offentlig) i 2020 skal udgøre mindst 3 % af BNP. Det nationale danske målsætning er sammenfaldende hermed. Herudover er de nationale mål, at Danmark frem mod 2020 kommer blandt de fem OECD-lande med a) flest innovative virksomheder, b) hvor erhvervslivet investerer mest i forskning og udvikling beregnet som procent af BNP, og c) med den højeste andel af højtuddannede i den private sektor. Indsatserne under prioritetsakse 1 om styrket innovation i SMV'er bidrager til EU's 2020 mål om forskning og udvikling ved at øge antallet af innovative SMV'er. Samlet set bidrager indsatserne under prioritet 1 på længere sigt også til målet om øget beskæftigelse, ved at øge beskæftigelse i

de deltagende virksomheder. I ex ante-evalueringen af det danske Regional-fondsprogram 2014-2020 vurderede evaluator, at prioritetsaksen med de definerede rammer og virkemidler bidrager positivt til at nå disse af EU's 2020 mål.¹¹ Denne vurdering finder vi fortsat retvisende. Omfanget af prioritetsaksens bidrag til 2020-målene afhænger af indsatsernes samlede indfrielse af program-målene for prioriteten. Som nævnt ovenfor er der på nuværende tidspunkt indfriet 32 % af programmålet om 1.900 deltagere under prioriteten. Men vi konstaterer, at indsatserne under prioritet 1 har skabt en række succesfulde innovationssamarbejder, så selvom omfanget af effekterne endnu er for tidligt at vurdere, er det vores klare vurdering, at indsatserne bidrager positivt til EU's 2020-mål.

3.2.2 Efficiens

I dette afsnit præsenterer vi projekternes omkostningseffektivitet (efficiens) forstået som omkostningerne ved at indfri målene under prioriteten. Eftersom projekterne under prioriteten er forskellige i forhold til målgruppefokus, anvendte virkemidler m.v., har vi valgt ikke at præsentere omkostningseffektiviteten for hver enkelt projekt, men i stedet at vise median-omkostningerne. Nedenstående tabel viser således omkostningseffektiviteten for hver parameter beregnet som antal budgetkroner per indikatorenhed. For også at illustrere variationen mellem de bevilgede projekter præsenterer vi samtidig et gennemsnit for de hhv. tre dyreste og billigste igangværende projekter per indikator. Der er endnu ikke tilstrækkelig datagrundlag for at præsentere samme data for afsluttede projekter.

¹¹ 'Ex ante-Rapport for det Danske Socialfondsprogram 2014-2020', COWI, februar 2014, side 82-83.

Tabel 3-3 Omkostningseffektivitet (kroner per indikatorenhed)

Indikator #	1A.1.	1A.2.	1A.3.	1A.4.	1A.5.	1A.6.	1A.7.
Indikatornavn	Antal virksomheder som modtager støtte	Antal virksomheder der samarbejder med forskningsinstitutioner	Private investeringer som matcher offentlig støtte til innovations- og F&U-projekter	Antal virksomheder der har modtaget støtte med henblik på at introducere produkter, der er nye på markedet	Antal virksomheder der har modtaget støtte med henblik på at introducere produkter, der er nye for virksomheden	Antal virksomheder der har udviklet koncepter til nye produkter eller løsninger	Antal nye innovative virksomheder
Igangværende projekter*	n=37	n=37	n=37	n=36	n=36	n=36	n=20
Median	692.308	730.462	3	1.347.092	1.183.460	1.374.126	3.853.288
Gennemsnit	1.097.541	1.116.162	4	1.981.303	1.826.150	2.021.995	5.504.857
Gennemsnit af 3 'dyreste'	4.399.532	4.399.532	11	5.525.224	5.282.803	6.198.446	14.862.689
Gennemsnit af 3 'billigste'	238.789	238.789	1	380.372	355.257	445.596	1.016.085
Afsluttede projekter**	n=5	n=4	n=5	n=2	n=2	n=4	n=3
Median	691.611	677.680	6	1.093.750	1.093.750	1.038.182	4.315.907
Gennemsnit	745.949	679.446	54	1.093.750	1.093.750	1.770.970	5.069.469

*Kroner per forventede måltal for indikatorenheden. **Kroner per realiserede måltal for indikatorenhed

Ved at se på gennemsnittet af hhv. de tre dyreste og de tre billigste igangværende projekter, kan vi konkludere, at der er en væsentlig variation i forhold til projekternes omkostningseffektivitet. En nærmere gennemgang af data viser dog, at der er en sammenhæng mellem omkostningerne per deltagervirksomhed i projekterne (1A.1), og projektets forventningen til, at deltagerne efterfølgende vil blive til nye innovative virksomheder (1A.7). Det betyder i praksis, at de projekter, der har høje omkostninger per deltagervirksomhed også har en højere forventning til målet om nye innovative virksomheder sammenholdt med projekter, hvor omkostningerne per deltager gennemsnitligt er lavere.

Derudover noterer vi os, at to af de tre projekter med højest omkostninger per antal deltagende virksomhed (indikator 1A.1) dels har en ambition om at udvikle relativt få nye innovative virksomheder (hhv. 1 og 4), dels har en 1:1 forventning mellem antal støttemodtagende virksomheder og antal virksomheder, der udvikler koncepter til nye produkter og løsninger.

Hvad angår indikatoren 'Private investeringer som matcher offentlige investeringer i virksomheden' (1A.3), indgår der to outliers i gruppen af de tre dyreste med hhv. 16 kr. og 12 kr. til at generere 1 kr. i medfinansiering fra virksomhederne. Dette skyldes, at begge projekter har haft en ekstraordinær lang forberedelsesfase, før deltagervirksomhederne for alvor engagerer i projektet. For det dyreste af de to projekter er det værd at bemærke, at projektet som en del af konceptet for innovationssamarbejderne arbejder længe med at undersøge og definere behovet for nye løsninger hos brugerne.

3.3 Vurdering af den foreløbige implementering

I dette afsnit præsenterer vi vores analyse af den foreløbige implementering af projekter under prioritet med fokus på foreløbige identificerede udfordringer af tværgående karakter. Analysen er inddelt efter de tre evalueringsparametre: 'Effektivitet', 'Relevans' og 'Kohærens'.

3.3.1 Effektivitet

Incitament og engagement hos medvirkende vidensinstitutioner

Udfordringer i
målopnåelsen

På tværs af de gennemførte evalueringer kan vi konstatere, at projektopratorerne har store udfordringer med at engagere universiteter og i høj grad GTS-institutter i samarbejderne. I praksis er det vanskeligt at få vidensinstitutionerne til at allokere de ønskede antal timer i projekterne. Det skyldes blandt andet, at vidensinstitutionerne grundlæggende finder de økonomiske rammer for samarbejdet uattraktive. Baggrunden for dette er, at vidensinstitutioner er drevet af andre incitamentsstrukturer end virksomhederne, og det er en udbredt opfattelse, at man ikke får tilstrækkeligt udbytte af samarbejdet. I forbindelse med de gennemførte evalueringer kan vi konstatere, at vidensinstitutionerne gennemgående har to interesser, som de ønsker at varetage i forbindelse med deltagelse i innovationssamarbejder.

Først er de enkelte forskere og videnspersoner typisk underlagt et krav om at sikre deres egen beskæftigelse, hvilke skaber et behov for langsigtet planlægning og sikkerhed for omfanget af deres engagement i samarbejdet. Hertil kommer, at de har en interesse i at beskæftige sig med de projekter, der økonomisk set er mest attraktive. Dette giver forrang for de aktiviteter, der giver den økonomisk mest attraktive kompensation. Hertil kommer naturligvis interessen i projekternes faglige relevans for den enkelte forsker, men vi kan konstatere, at det konsekvent er sekundært i forhold til de to ovennævnte hensyn. I forlængelse heraf konstaterer vi, at universiteternes og GTS'ernes forskningsmæssige agenda og performanceindikatorer stadig kun i begrænset omfang fordrer samarbejde med private virksomheder.

Vi noterer os, at det er en udbredt opfattelse blandt vidensinstitutionerne, at innovationssamarbejderne giver begrænset forskningsmæssig værdi. Hvor virksomhederne har fokus på hurtig omsætning af idé til produkt, har vidensinstitutionerne fokus på langsigtet, forskningsmæssige udbytte. Således har vi i flere evalueringer kunnet konstatere, at det ofte er vanskeligt at skabe sammenhæng mellem den kontinuitet, der i forskningsmæssigt øjemed er behov for, og virksomhedernes behov for agilt at kunne tilpasse udviklingen til identificerede markedsbehov. Dertil kommer, at universiteterne fraskriver sig IP-rettiligheder til de nye produkter, der udvikles i innovationssamarbejderne. Det gør det tilsammen vanskeligt at sikre relevans og attraktivitet for universiteterne.

Programmets metodiske rationale betragter vidensspredning fra vidensinstitutioner til SMV'er som katalysator for den innovation, samarbejderne skal generere. Når det kun i begrænset omfang er muligt at engagere vidensinstitutioner, har vi i flere tilfælde observeret, at det påvirker slutprodukternes innovationshøjde.

Vi har fra flere projektoperatører fået det indtryk, at det vil være særdeles vanskeligt at adressere samtlige af de ovenstående udfordringer, men at det vil være hensigtsmæssigt at sikre større kontinuitet og sikkerhed for vidensinstitutionernes økonomiske andel af samarbejdet (se anbefaling 3-4).

I praksis ser vi, at det er relativt lettere at involvere aktører på akademisk niveau i samarbejderne, hvilket sandsynligvis skal tilskrives, at samarbejde med erhvervslivet i højere grad indgår i disse institutionernes DNA. Konkret ser vi, at erhvervsakademierne spiller en væsentlig rolle i forhold til at gøre viden operationel for virksomheder. Her kan de trække på deres indgående viden om virksomheder og deres kapacitet for innovation¹². Dog må vi samtidig konstatere, at også erhvervsakademierne mærker tendensen mod performancekrav, hvilket i stigende omfang har en negativ indflydelse på attraktiviteten ved at indgå i denne type samarbejder. Dermed vil den negative tendens vi har observeret fra de øvrige vidensinstitutioner formentlig også brede sig til erhvervsakademierne, og gøre samarbejdet tilsvarende vanskeligt.

Antallet af medvirkende SMV'er

I programteksten stilles der krav om, at der i det enkelte innovationssamarbejde skal indgå minimum tre SMV'er. Vi har i flere tilfælde konstateret, at det i praksis er vanskeligt at efterkomme minimumskravet. Overordnet oplever operatørerne det som ressourcekrævende at finde tre SMV'er, der har samme eller overlappende værdikæder – dvs. hvor der er et emnemæssigt interessefællesskab ift. de koncepter, der skal udvikles – *uden* virksomhederne samtidig er konkurrenter. I flere projekter har det resulteret i et længere indløb end beregnet, imens der i visse samarbejder som eksempelvis 'Syddansk OPI-pulje' (Syddanmark) er givet dispensation til at gennemføre samarbejder mellem en enkelt SMV og en vidensinstitution. Det er vores vurdering, at der ikke er et rimeligt forhold mellem de ressourcer, operatørerne bruger på honorere kravet om deltagelse af tre virksomheder, og virksomhedernes udbytte. Der er derfor efter vores vurdering behov for at se mere nuanceret på antallet af virksomheder i innovationssamarbejderne og herudover se lempeligt på muligheden for at dispensere yderligere fra kravet ved eksempelvis at lade den ene af de to virksomheder være en stor virksomhed, der ikke direkte profiterer af samarbejdet, men eksempelvis indgår som testpartner (se anbefaling 3-1).

Vurdering af målsætninger

Vi har konstateret, at der i praksis er et overlap i anvendelsen af flere af prioritetsaksens i alt 7 programfastsatte indikatorer. Overlappene er i sådan en grad, at vi vurderer, at dokumentationen ikke står mål med den indsigt i projekternes værdiskabelse, som indikatorerne giver. Eksempelvis har den tidligere omtalte distinktion mellem 'nyt for markedet' og 'nyt for virksomheden' ikke aflejret sig i de aggregerede projektmål eller den realiserede målopnåelse, som de programfastsatte måltal lægger op til. Det er derfor vores vurdering, at man bør overveje at reducere antallet af indikatorer (se anbefaling 3-2). Det kan i praksis ske ved at sammenlægge nogle af de allerede eksisterende indikatorer.

¹² Vidensbroer til Vækst (2010), RegLab

Forankring af
effekter

Innovationshøjde og skaleringspotentiale

På tværs af evalueringerne kan vi konstatere, at de projekter, der excellerer i forhold til forankring af den konkrete innovation, er de projekter, hvor samarbejderne er klart problemorienterede og efterspørgselsdrevne. Et godt eksempel herpå er projektet 'Innovationer i Offshore-klyngen' (Syddanmark), hvor den fremtidige kunde involveres i produktudviklingen, og hvor konceptet testes iterativt. Den tætte involvering af den potentielle fremtidige kunde i udvikling og test af koncept bidrager til at sikre, at det nye produkt er relevant, og at efterspørgslen er funderet på kommercielle behov. Dog er der en risiko for, at man skaber en ramme, hvor det er svært at nå en tilstrækkelig innovationshøjde, og at man ender med at løse mindre udfordringer, som man i nogen grad kunne forvente, at den potentielle kunde selv kan finde løsninger til eller selv finansiere løsningen af. Derudover har vi i flere evalueringer set en tendens til, at man i udviklingsprocessen bliver så specialiseret, at produktet reelt bliver relevant for en ganske lille kundegruppe. Det er derfor vores vurdering, at der tidligt i processen er behov for at vurdere skaleringspotentialet for de produkter og løsninger, som virksomheder og videninstitutioner udvikler i innovationssamarbejdet. Det skal sikre, at udviklingsomkostningerne står mål med markedspotentialet (se anbefaling 3-3).

Hvad angår virksomhedernes evne til fremadrettet at indgå i denne type samarbejdsprocesser, er der hos flere virksomheder blandede tilbagemeldinger. Der er udbredt enighed om, at samarbejderne skaber nye værdifulde relationer, men det er en konstant læringsproces for både vidensinstitutioner og virksomheder at indgå i denne type samarbejde på grund af deres udgangspunkt i forskelligartede interesser og incitamentstrukturer. Derfor er det ofte en stor fordel at inddrage virksomheder, der før har været gennem samarbejdsprocesser med vidensinstitutioner og den tilhørende forventningsafstemning. Der er mange eksempler på, at store virksomheder har medvirket som gode forbindelsesled mellem vidensinstitutionen og SMV'er. Man kan med fordel lade denne overvejelse indgå i overvejelserne om rekruttering af partnere til videnssamarbejder. Derudover noterer vi os, at et grundigt forarbejde til innovationssamarbejderne skaber en stærk kobling til målet om nye innovative produkter. Det er derfor vigtigt at afsætte ressourcer til facilitering, da en succesfuld facilitering skaber afsæt for den bedst mulige udnyttelse af de involverede parter kompetencer, herunder økosystemet omkring samarbejdsprojekterne¹³. Dog er det en gennemgående konklusion, at man bør være opmærksom på at sikre, at de involverede parter selv tager ejerskab for innovationssamarbejderne, således facilitatoren ikke bliver den drivende kræft i samarbejdet. Det er derfor relevant at overveje, hvor hurtigt man trækker sig ud af innovationssamarbejderne og overlader den koordinerende rolle til virksomhederne selv.

Øvrige effekter

Vi kan konstatere, at innovationssamarbejder i form af offentlig-privat innovation (OPI), er en central forudsætning for produktudvikling inden for sundhedsområdet. I det omfang, at projektoperatorerne formår at fungere som bindeled mellem private virksomheder, vidensinstitutioner og offentlige aktører inden for sundheds- og velfærdsområdet, giver denne type samarbejder en unik adgang

¹³ Vidensbroer til Vækst, RegLab (2010)

for virksomhederne til relevante aktører og kompetencer. Samtidig skaber OPI-samarbejder også værdi på den såkaldte tredobbelte bundlinje. Heraf udgør virksomhedernes vækst den ene, og de to andre udgøres af kvaliteten i patientbehandlingen og effektiviteten i sundhedssektoren. Vi kan således konkludere at en betydelig del af de projekter, der gennemføres under denne prioritetsakse, bidrager til alle tre bundlinjer, og på den måde skaber effekt ud over den, der er defineret i programmet. Blandt de evaluerede projekter finder vi værdiskabelse på den tredobbelte bundlinje hos blandt andet 'E-patient', 'Syddansk OPI-pulje', 'OPI Living Design Lab', 'VIND' (alle Syddanmark) og 'MTIC Circular Co-creation' (Midtjylland). Herudover noterer vi os, at dette også er tilfældet for en række projekter i de øvrige regioner, som endnu ikke er evalueret.

Crowding-out

I programteksten er eksport og internationalisering af det koncept, der udvikles, ikke et udtalt mål. De fleste af de projekter, vi har evalueret, arbejder overordnet med eksport som et fast vurderingsparameter i screeningen af potentielle deltagervirksomheder. Dog noterer vi os, at størstedelen af virksomhederne har deres primære omsætning på det danske marked. Det gælder i særdeleshed de virksomheder, der indgår i OPI-samarbejderne, hvor hovedfokus er det danske eller nordiske hospitals- og sundhedsvæsen (se anbefaling 3-3).

3.3.2 Relevans

Indsatsernes relevans ift. aktuelle udfordringer

Andelen af innovative virksomheder, der samarbejder med vidensinstitutioner har i perioden fra 2009-2015 været stigende til en andel på mere end 10 %.¹⁴ Dette bidrager til det danske EU-2020 mål om, at forskning og udvikling skal udgøre 3 % af Danmarks BNP. De samlede udgifter til forskning og udvikling i 2016 er opgjort til 66,0 mia. kr., hvoraf den offentligt udførte forskning udgjorde 23,1 mia. kr. svarende til 1,12 pct. af BNP i 2016. Erhvervslivet udførte forskning og udvikling for 42,0 mia. kr. svarende til 2,08 pct. af BNP i 2016.¹⁵ Udviklingen går på den måde i den rigtige retning, og virksomhedernes incitament til at foretage investeringer i udvikling og forskning ligger relativt højt på den nationale politiske agenda, hvor der er konsensus om, at virksomhedernes investeringsniveau understøtter produktiviteten. Samtidig viser et nyere litteraturstudie af virksomhedernes samarbejde med vidensinstitutioner, at der fortsat er behov for en politisk prioritering af området, da det i høj grad er de langsigtede investeringer i samarbejder mellem vidensinstitutioner og virksomheder, der skaber værdi målt på innovation og virksomhedernes bundlinje. Studiet viser også, at universiteter ofte forventes at yde et væsentligt bidrag til vækst i regionale innovationssystemer, selv om der er relativt begrænset dokumentation for, at universiteter er effektive i at etablere sådanne systemer.¹⁶ Regionalfondes prioritetsakse 1.1a giver gode muligheder for at udvikle denne type samarbejdsrelationer, hvilket understreger prioritetens relevans.

Udfordringer ved nuværende rammer ift. målsætningerne

Som nævnt er det en overordnet udfordring at engagere vidensinstitutioner. Den mest gennemgående kritik er, at det ikke er muligt at give vidensinstitutionerne

¹⁴ *Videnbroer til vækst* (2016), RegLab.

¹⁵ *Danmarks nationale reformprogram* (2018), Økonomi- og Indenrigsministeriet.

¹⁶ *What lies beneath the surface?* (2016), DEA

en tilpas attraktiv økonomisk kompensation for deres involvering. Særligt påpeges den begrænsede kompensation til driftsudgifter. Det gør det vanskeligt at rekruttere relevante forskere til projekterne, der vurderes på baggrund af andet end det erhvervsrettede samarbejde og levering af forskningsbaseret vidensservice til virksomheder (se anbefaling 6-4). En varierende innovationshøjde i samarbejderne – og en deraf varierende forskningsmæssig værdi – kan i forlængelse heraf formentlig være udslagsgivende for vidensinstitutionernes beslutning om at deltage.

3.3.3 Kohærens

Synergier med andre strukturfondsindeksatser

Vi kan konstatere, at den største snitflade for 'Innovationssamarbejder' er til henholdsvis 'Flere vækstvirksomheder' og Socialfondens prioritet 1.2 'Vækstrettet kompetenceudvikling'. Det skyldes, at man på tværs af prioriteterne i mange tilfælde arbejder med samme målgruppe af virksomheder. Innovationssamarbejderne kan være en mulighed for at teste de vækstplaner, der udvikles i regi af 'Flere vækstvirksomheder', og der synes på den baggrund af være potentiale for at udnytte målgruppe-sammenfaldet mellem de to prioritetsakser. Det samme er tilfældet i forhold til 'Vækstrettet kompetenceudvikling', hvor koncept- og produktudvikling som resultat af innovationssamarbejder kan skabe behov for bestemte kompetencer for at indfri de enkelte projekters effektpotentiale. Dermed kan programmet bidrage til konkret udmøntning af innovationssamarbejderne. I 'Udviklingsprogram for underleverandører i vindmølleindustrien' (Midtjylland), udnytter man muligheden for at kombinere 'Innovationssamarbejder' med 'Flere vækstvirksomheder' ved at tilbyde underleverandører i vindmølleindustrien et forløb, der via sit fokus på både etablering af innovationssamarbejder og udarbejdelse af vækstplaner går på tværs af de to prioriteter.

Et andet eksempel er fire designprojekter (alle Syddanmark), der er blevet gennemført af Design2innovate og som parallelle indsats med henblik på at styrke den syddanske indsats på designområdet. På grund af en høj grad af målgruppeoverlap gav de fire projekter operatøren mulighed for at understøtte samme virksomhed fra etablering af innovationssamarbejde ('Growth by design'), over udvikling af vækstplan ('Growth Catalyst') til understøttelse af kompetenceudvikling af leder- og medarbejderniveau ('Design Innovation'). På baggrund af de gennemførte evalueringer kan vi dog konkludere, at det er vanskeligt at indfri potentialet i sammenhængende indsats på tværs af prioritetsakserne. Konkret har vi observeret, at det er krævende at skabe et sammenhængende rekrutteringsforløb for flere projekter samtidig, ligesom det er svært at koordinere et sammenhængende forløb for virksomhederne på tværs af to projekter, når operatøren også skal varetage hensynet til fremdrift i begge projekter. Vi er derfor af den opfattelse, at der er et uudnyttet potentiale for at skabe synergi mellem 'Innovationssamarbejder' og de øvrige prioritetsakser, men at en ambition om at indfri dette potentiale må bero på grundige overvejelser og forventningsafstemning mellem projektoperatorerne og bevillingsgiver, samt en klar indikation af efterspørgslen efter aktiviteterne hos målgruppen af virksomheder.

Sammenhæng med
øvrige nationale/re-
gionale indsatser

Ifølge erhvervsfremmeeftersynet fra 2016¹⁷ udgør udgifterne til 'videnssamarbejder og innovation' 10-20 % af udgifterne til erhvervsfremme på både regionalt og nationalt niveau. Det indikerer en vis risiko for overlap i de aktiviteter, som virksomhederne kan deltage i. Det stemmer overens med den tendens, vi har kunnet konstatere i forbindelse med vores evaluering af indsatserne, hvor nogle nationale programmer for så vidt fungerer som konkurrerende initiativer. Et eksempel er Uddannelses- og Forskningsministeriets program for videnssamarbejder, der arbejder med samme målgruppe som nærværende program. Programmet bruger også inddragelse af vidensinstitutioner som primært virkemiddel. Her tilbyder man vidensinstitutionerne en økonomisk kompensation for driftsudgifter, der er næsten tre gange så stor, som det, der tilbydes i vidensinstitutioner, der deltager i strukturfondsfinansierede innovationssamarbejder. Vidensinstitutionerne finder derfor ofte dette program mere økonomisk attraktivt.

Parallelt hertil arbejder Innovationsfonden med en endnu højere økonomisk kompensation. Innovationsfondens programmer skal imidlertid ikke ses som konkurrerende til nærværende program, men som noget, der ligger i forlængelse af virksomhedernes deltagelse i innovationssamarbejder, og som man derfor med fordel kan indtænke i forhold til efterfølgende muligheder for de virksomheder, der har deltaget i programmet.

3.4 anbefalinger

Nedenfor følger evaluators primære anbefalinger til justering af de nuværende rammer for prioriteten og/eller til fokus i håndteringen af fremtidige projekter under prioriteten.

Anbefaling 3-1

Justering af krav om antal virksomheder i innovationssamarbejderne. En hyppig udfordring, vi ser på tværs af projekterne, er at finde tre SMV'er til at indgå i det enkelte innovationssamarbejde, som er kravet i prioritet 1.1a. Konkret er det yderst ressourcekrævende for operatørerne at finde virksomheder, der indgår i samme værdikæde, og alle er motiveret for at indgå i et innovationssamarbejde, *uden* at virksomhederne samtidig er konkurrenter. Det er vores konklusion, at der ikke er et rimeligt forhold mellem de ressourcer, der anvendes til at rekruttere deltagelse af tre virksomheder per innovationssamarbejde, og virksomhedernes udbytte. I forlængelse heraf kan vi konstatere, at en række projektansøgere har kunne ressourceoptimere ved at lave mini-rammeprogrammer frem for projekter bygget op om blot ét innovationssamarbejde. Herved sker der en større risikospredning af indsatsen, da omkostningen ved et fejlslagent innovationssamarbejde er mindre i et rammeprogram. Udfordringen her kan dog være at sikre tilstrækkelig relevans og kobling til efterspørgsmål hos SMV'erne, jo flere innovationssamarbejder projektet skal etablere. Det er endnu for tidligt at fastslå om der systematisk er forskel på, hvilken tilgang til innovationssamarbejderne der er mest virkningsfuld.

Samlet er det vores anbefaling, at man sænker kravet til antallet af virksomheder, så der kan etableres innovationssamarbejder med to virksomheder og en

¹⁷ 'Eftersyn af erhvervsfremmesystemet' (2016), McKinsey m.fl.

vidensinstitution. Herudover bør man efter vores opfattelse se lempeligt på muligheden for at dispensere yderligere fra kravet ved at lade den ene af de to virksomheder være en stor virksomhed (ikke-SMV), der dog ikke direkte skal profitere af samarbejdet, men eksempelvis indgå som testpartner. Det bør efter vores opfattelse være projektansøgers ansvar at formulere et sammenhængende rationale, der beskriver forholdet mellem investeringer og udbytte, herunder hvordan ny viden fra innovationssamarbejdet kan udbredes til andre virksomheder.

Anbefaling 3-2

Visse af prioritetens programindikatorer overlappende er i praksis ikke værdiskabende. Det er vores konklusion, at flere af indikatorerne i projektet reelt er overlappende i en sådan grad, at arbejdet med dokumentation ikke står mål med den indsigt, indikatorerne giver. Samtidig anvendes nuanceringerne i de overlappende indikatorer i praksis ikke af operatørerne i deres afrapportering. Eksempelvis er distinktionen mellem produkter 'nye for markedet' og 'nye for virksomheden' ikke i praksis anvendt af projekterne. Derfor anbefaler vi at reducere antallet af indikatorer. En eventuel efterlevelse af denne anbefaling kunne tage afsæt i, at

- indikatoren 'Antal virksomheder, der samarbejder med forskningsinstitutioner' og 'Antal virksomheder som modtager støtte' konsekvent i projekterne målsættes til samme antal, og
- der er 90 % sammenfald mellem indikatoren for antallet af virksomheder, der har modtaget støtte med henblik på at introducere produkter, der henholdsvis er nye på markedet (1A.4) og for virksomheden (1A.5).

Anbefaling 3-3

Mere kritisk vurdering af innovationshøjde og skaleringspotentiale. Vi har i flere tilfælde konstateret, at de produkter eller løsninger, virksomhederne udvikler i samarbejderne, ofte har et usikkert markedspotentiale. Det skyldes ofte, at man i udviklingsprocessen har specialiseret produktet i en sådan grad, at det kun er relevant for en ganske lille kundegruppe. Samtidig er der en tendens til, at udviklings- og testfasen trækker ud og bliver mere omfattende end forudsat. Disse to tendenser har i flere evalueringer ledt os til den konklusion, at det kommercielle potentiale ikke står mål med hverken virksomhedens eller bevillingsgivers investering i innovationssamarbejdet. Der er behov for, at man i højere grad løbende vurderer produktet eller løsningens markeds- og skaleringspotentiale. Dette kunne med fordel ske ved at opfordre til en større inddragelse af de medvirkende SMV'ers kunder sådan som programmet faktisk giver mulighed for. Flere af de projekter, vi har evalueret, screener produkter eller løsninger for eksportpotentiale. Dog har størstedelen af virksomhederne deres primære omsætning på det danske marked. Det skaber en betydelig risiko for crowding-out på det danske marked. Det er derfor vores anbefaling, at man i programteksten skærper kravet til, at de produkter eller løsninger, der udvikles, har skaleringspotentiale.

Anbefaling 3-4

Samarbejderne skal gøres mere attraktive for vidensinstitutionerne. Som nævnt er det overordnet en udfordring af engagere relevante vidensinstitutioner til indgå i innovationssamarbejderne. Det er efter vores opfattelse en be-

tydelig udfordring for prioriteten, da en række analyser har vist, at virksomhedernes produktivitet og vækst øges markant, når de indgår i samarbejdsrelationer med vidensinstitutioner.¹⁸ I stort set alle de gennemførte projektevalueringer har vi konkluderet, at vidensinstitutionerne finder de økonomiske rammer for samarbejdet uattraktive. I den sammenhæng spiller usikkerheden for, hvor mange midler der i sidste ende vil blive allokeret til vidensinstitutionen, en væsentlig rolle. Det gør det vanskeligt for vidensinstitutionen at allokere ressourcer til innovationssamarbejdet. Vi anbefaler derfor, at man afsøger mulighederne for en løsning, der skaber større sikkerhed for vidensinstitutionerne. Konkret kunne det adresseres ved, at man giver operatøren mulighed for på forhånd at afsætte et fast beløb til en vidensinstitution, før der er genereret medfinansiering fra virksomhederne. Risikoen bør som udgangspunkt være operatørens, men vil i princippet kunne overtages af andre interessenter i projektet.

¹⁸ Videnbroer til vækst, RegLab, 2010

4 Klynger (prioritet 1.1b)

4.1 Overblik

Nedenfor giver vi et kort overblik over prioriteten, herunder dens formål, indhold og foreløbigt bevilgede projekter. Afsnittet indledes med programmets egen beskrivelse af prioriteten.

4.1.1 Beskrivelse af prioriteten

I 'Strategi for samarbejde om Danmarks klynge- og netværksindsats' (2013) og igen i Danmarks nationale klyngestrategi¹⁹ (2015) blev der peget på, at klynge-samarbejde spiller en vigtig rolle for vækst og innovation. Dette skyldes blandt andet, at klynge-samarbejder gør det muligt for SMV'er at sætte mere ambitiøse mål for deres innovation grundet deltagernes forskellige kompetencer, samt at aktiviteter i samarbejdet kan opnå større værdiskabelse end aktørerne ville kunne opnå hver for sig.

Det specifikke mål inden for dette indsatsområde er at **øge antallet af innovative SMV'er** for derved på sigt at øge produktivitetsvæksten og jobskabelsen i Danmark. Klyngeorganisationer spiller i den forbindelse en væsentlig rolle, da velorganiserede klynger kan hjælpe klynge-samarbejdet til at fungere, hvilket vil føre til at virksomhederne kan opleve øget salg og produkt- og procesinnovation på baggrund af deres deltagelse i klyngen. Prioriteten understøtter desuden EU 2020-strategien om investering i FoU.

4.1.2 Indhold af prioriteten

I forlængelse af ovenstående er formålet med prioriteten at styrke en række regionalt prioriterede klyngeorganisationer med henblik på at skabe øget innovation i klyngens SMV'er.

Kravene til indsatsen er, at klyngens virkefelt primært skal være inden for virksomhedsreven og praksisorienteret innovation. Klyngeorganisationen skal have en unik position og fagligt fokus i den samlede klyngestruktur på tværs af fagområder, sektorer og regioner. Klyngeorganisationen skal desuden pege på en række udviklingsbehov til gavn for klyngens virksomheder. Endelig skal der redegøres for, hvordan forandringerne i klyngeorganisationen vil bidrage til, at klyngen skaber flere innovative produkter og processer.

Aktiviteter

Prioritetens aktiviteter omfatter:

- Opsøgende og formidlende netværksaktiviteter med henblik på at styrke virksomhedsdeltagelsen og innovationsaktiviteterne i klyngen
- Rekruttering af de nødvendige faglige kompetencer i klyngeorganisationen

¹⁹ 'Strategi for samarbejde om Danmarks klynge- og netværksindsats', Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2015. Se også 'Effekter af virksomheders deltagelse i klynger og innovationsnetværk', Uddannelses- og Forskningsministeriet, marts 2017.

- > Rådgivning omkring styrket klyngeledelse, strategiudvikling og organisering
- > Vidensspredningsaktiviteter om internationalisering, faglige temaer mv.
- > Matchmaking-aktiviteter i klyngen
- > Ledelses- og sekretariatsarbejde i klyngeorganisationen
- > Kompetenceudvikling af sekretariatsmedarbejdere i klyngeorganisationer – med særligt fokus på innovation og internationalisering.

På baggrund af ovenstående beskrivelse af prioritetens formål og aktiviteter kan der opstilles følgende effektkæde for prioriteten:



4.1.3 Projekter under prioriteten

Nedenstående tabel giver et overblik over hvilke projekter, der på nuværende tidspunkt er igangsat under prioritetsaksen, samt hvilke projekter COWI har evalueret. Det fremgår, at vi på nuværende tidspunkt har samlet erfaringer fra 1 af de blot 3 bevilgede projekter under prioriteten. De følgende afsnit vil derfor kun i begrænset omfang bygge på indsigter fra evalueringer, og i højere grad bygge på input, vi har indsamlet om, hvorfor prioriteten ikke har haft større succes med at bevilge indsatser.

Tabel 4-1 Oversigt over bevilgede projekter på evalueringstidspunktet

Projekttitel	Start	Slut	Region	Tilsagnsmodtager	Evalueret?	
Operatør på den bornholmske fødevare-klyngeindsats	01-07-2015	30-06-2018	Bornholm	Bornholms Landbrug	✓	✓
Signaturoplevelse Outdoor Bornholm	01-01-2017	31-12-2018	Bornholm	Destination Bornholm		
D2i - Designklyngen	23-08-2016	29-02-2020	Syddanmark	Foreningen Design2innovate		

4.2 Fremdrift

I dette afsnit vil vi kort berøre fremdriften for de tre igangsatte projekter under prioriteten under overskrifterne 'Effektivitet' og 'Efficiens'. Det er dog væsentligt at understrege, at udfordringerne med fremdrift for hele prioritetsaksen samlet

set i mindre grad skal findes i de igangsatte indsatser, men nærmere i forhold, som vedrører selve programmet og potentielle ansøgers skepsis i forhold til at søge midler under prioritetsaksen. Disse udfordringer behandler vi nærmere i afsnit 4.3.

Midler bevilget under prioritetsaksen

Omfanget af strukturfondsmidler bevilget prioritetsaksen er beskrevet under Innovationssamarbejder (afsnit 3.2).

4.2.1 Effektivitet

Vi præsenterer her den kvantitative målopnåelse i forhold til de programfastsatte indikatorer for prioriteten. Afsnittet indeholder en opsummering af de foreløbigt igangsatte projekters målopnåelse i forhold til de opstillede målsætninger. De mulige årsager til den foreløbigt succesfulde eller mangelfulde målopnåelse på prioritetens forskellige indikatorer diskuterer vi nærmere i det følgende afsnit 'Vurdering af den foreløbige implementering'.

I nedenstående figur præsenterer vi måltallene for hver indikator og hvor meget, der er realiseret heraf. Vi skelner mellem de overordnet fastsatte måltal for prioriteten ('programmål') og summen måltallene for de på evalueringstidspunktet igangsatte projekter ('aggregerede projektmål'). Den procentvise opgørelse i kolonnen til højre viser den foreløbige realisering af programmålene.

Tabel 4-2 Foreløbig målopnåelse for prioriteten

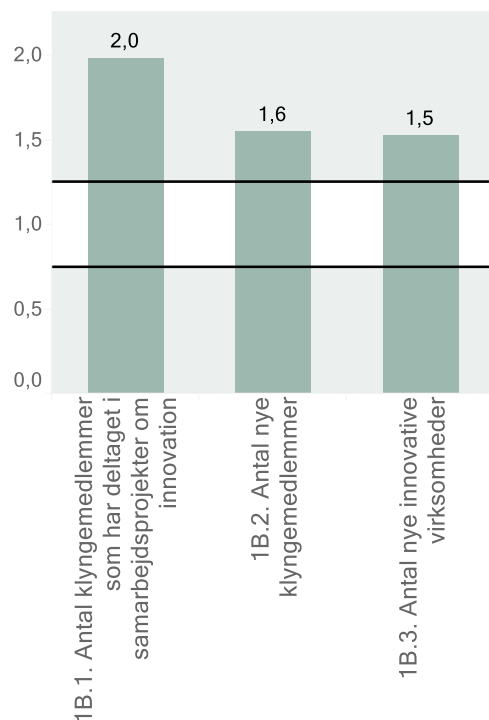
	Realiseret	Aggregerede projektmål	Programmål	Fremdrift ift. Programmål
Antal klyngemedlemmer som har deltaget i samarbejdsprojekter om innovation	46	52	800	6 %
Antal nye klyngemedlemmer	38	44	400	10 %

Den meget lave målopnåelse af de to programmål for prioritetsaksen afspejler først og fremmest, at der er blevet givet langt færre bevillinger under prioritet 1.1b end forventet ved programmets udarbejdelse. Således er der blot tiltrukket 10 % af de målsatte 400 nye medlemmer af de støttede klynger, hvilket altså er sket alene i de tre bevilgede indsatser. De strukturelle udfordringer med prioriteten, vi har identificeret gennem denne evaluering, giver ikke umiddelbart anledning til at forvente en indfrielse af nogen af de to programmål.

Fremdrift. ift. aggregerede projektmål

Nedenstående figur viser et aggregeret overblik over den senest indrapporterede målopnåelse for alle igangsatte projekter under prioritetsaksen i forhold til projekternes tidsmæssige fremdrift af projektets samlede bevillingsperiode. Scoren '1.0' indikerer en målopnåelse svarende til den tidsmæssige fremdrift, mens scorer under 1.0 indikerer en målopnåelse lavere end den tidsmæssige fremdrift og modsat for scorer over 1.0. Projekter, der f.eks. er halvvejs i bevillingsperioden og har en målopnåelse på indikatoren på 25 % vil altså have scoren '0,5'. Denne metode er valgt for at kunne inddrage alle igangværende projekter i opgørelsen.

Figur 4-1 Målopnåelse for indikatorer under akse innovation



Figuren viser, at de bevilgede projekter i forhold til de samlede målsætninger for disse tre projekter har overpræsteret en del. Således har projekterne i forhold til de opstillede mål for antallet af nye klyngemedlemmer indfriet målene i forhold til den tidsmæssige fremdrift med mere end 150 %. Det hører dog med til dette billede, at der er tale om nominelt lave måltal, som projekterne altså har formået at indfri og mere til. Eksempelvis har de to projekter, som slutter i 2018: 'Operatør på den bornholmske fødevarerklyngeindsats' og 'Signaturoplevelse Outdoor Bornholm' tiltrukket henholdsvis 18 medlemmer ud af et mål på 16 og 12 medlemmer ift. et mål på 6. 'D2I – Designklyngen' (Syddanmark), som først slutter i 2020 har aktuelt tiltrukket 16 af målet om 30 medlemmer.

Bidrag til EU's 2020-mål

EU 2020-strategien indeholder et mål om, at udgifterne til forskning og udvikling (privat og offentlig) i 2020 skal udgøre mindst 3 % af BNP. Det nationale danske målsætning er sammenfaldende hermed. Herudover er de nationale mål, at Danmark frem mod 2020 kommer blandt de fem OECD-lande med a) flest innovative virksomheder, b) hvor erhvervslivet investerer mest i forskning og udvikling beregnet som procent af BNP, og c) med den højeste andel af højtuddannede i den private sektor. Indsatserne under prioritetsakse 1 om styrket innovation i SMV'er bidrager til EU's 2020 mål om forskning og udvikling ved at øge antallet af innovative SMV'er. Det sker indirekte ved at styrke de deltagende virksomheders innovationskapacitet gennem stærke klyngeorganisationer, og samlet set bidrager indsatserne under prioritet 1 på længere sigt også til målet om øget beskæftigelse. I ex ante-evalueringen af det danske Regionalfondsprogram 2014-2020 vurderede evaluatoren, at prioritetsaksen med de definerede

rammer og virkemidler bidrager indirekte til at nå disse af EU's 2020 mål.²⁰ Denne vurdering mener vi fortsat er korrekt. Omfanget af prioritetsaksens bidrag til 2020-målene afhænger af indsatsernes samlede indfrielse af programmålene for prioriteten. Som nævnt ovenfor er der på nuværende tidspunkt blot indfriet 10 % af programålet om 400 deltagere under prioriteten. Men vi konstaterer, at indsatserne under prioritet 1 gør en reel forskel for deltagerne, så selvom omfanget af effekterne endnu er for tidligt at vurdere, er det vores klare vurdering, at indsatserne bidrager positivt til EU's 2020-mål.

4.2.2 Efficiens

I dette afsnit præsenterer vi projekternes omkostningseffektivitet (efficiens) forstået som omkostningerne ved at indfri målene under prioriteten. Da de tre projekter ikke er direkte sammenlignelige har vi valgt ikke at præsentere omkostningseffektiviteten for hver enkelt bevilling. Nedenstående tabel bygger på data fra de to igangværende bevillinger og den ene, som er afsluttet, og viser omkostningseffektiviteten for hver parameter beregnet som antal budgetkroner per indikatorenhed.

Tabel 4-3 Omkostningseffektivitet (kroner per indikatorenhed)

Indikator #	1B.1.	1B.2.	1B.3.
Indikatornavn	Antal klyngemedlemmer som har deltaget i samarbejdsprojekter om innovation	Antal nye klyngemedlemmer	Antal nye innovative virksomheder
Igangværende projekter*	n=2	n=2	n=1
Gennemsnit	147.676	194.342	155.351
Afsluttede projekter**	n=1	n=1	n=1
Median/gennemsnit	233.333	182.609	300.000

*Kroner per forventede måltal for indikatorenheden. **Kroner per realiserede måltal for indikator

De to igangværende projekter har budgetter på henholdsvis 4,3 og 0,9 millioner kroner. Derfor er indsatser noget forskellige i deres design og 'prisen' per nyt klyngemedlem (indikator 1B.2) varierer fra 155.000 kroner i det ene projekt til 233.000 kroner i det andet. Omvendt varierer prisen per enhed i indikator 1B.1 blot med få tusinde kroner. Datagrundlaget er for lille til, at vi mener man kan lægge nogen væsentlig fortolkning ned over disse tal. Tabellen ovenfor kan dog eventuelt bruges som reference for fremtidige bevillinger under prioriteten.

²⁰ 'Ex ante-Rapport for det Danske Socialfondsprogram 2014-2020', COWI, februar 2014, side 82-83.

4.3 Vurdering af den foreløbige implementering

Det primære datagrundlag for denne evaluering er som beskrevet i metodeafsnittet de evalueringer, vi foreløbigt har foretaget af de bevilgede indsatser. Eftersom der blot er givet tre bevillinger under denne prioritet, hvoraf vi blot har evalueret ét projekt, giver dette ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere selve indsatsernes relevans og kohærens. Vi udelader derfor afsnittet om effektivitet under prioritet 1.1b, da der ikke er tilstrækkeligt grundlag til at diskutere projekternes resultater, barrierer for resultatskabelse, forankring, måling etc. I modsætning til analysen af de øvrige prioriteter omhandler dette afsnit derfor ikke udfordringer identificeret i bevilgede projekter, men primært de begrænsninger i selve programmets udformning, vi har identificeret, som vi vurderer har haft indflydelse for den meget lave grad af ansøgninger under prioriteten.

4.3.1 Relevans

Den yderste begrænsede interesse blandt ansøgere for prioritet 1.1b medfører helt grundlæggende en relevansudfordring for prioriteten. Baggrunden for denne udfordring skal dels findes i en række *interne* faktorer, som vedrører programmets udformning, dels i et antal *eksterne* faktorer uden for programmets indflydelse. Vi redegør nedenfor i hovedtræk for de udfordringer, vi har kunnet identificere i forbindelse med denne evaluering.

Udfordringer ved
nuværende rammer
ift. målsætningerne

En af de centrale barrierer, der nævnes blandt klyngeoperatører og andre personer med indsigt i emnet, er at transaktionsomkostningerne vurderes som værende for høje i forhold til den bevilling, der kan opnås under prioriteten. Flere af de eksisterende danske klyngeorganisationer har tidligere, dvs. under sidste programperiode 2007-13, været basisfinansierede af regionale erhvervsudviklingsmidler (REM) bevilget af de regionale vækstfora. Disse midler har været administreret under Lov om Erhvervsfremme, men har givet tilstrækkeligt frie rammer til at klyngeorganisationerne har kunnet anvende ressourcer på flere af de aktiviteter, som prioritet 1.1b giver mulighed for at støtte. Midlerne under prioritet 1.1b har derfor været sammenlignet med og i direkte konkurrence med REM-midler, der af de fleste klyngeorganisationer er mere eftertragtede, fordi administrationen forbundet med modtagelse af bevilling er langt mindre for REM-bevillinger end for strukturfondsbevillinger. Ikke mindst i forhold til at registrere og indsamle dokumentation fra deltagende virksomheder. Den maksimale årlige støtte til en klyngeorganisation på 700.000 kroner, som ligger noget under niveauet for mange af de regionale klyngeorganisationers REM-bevillinger, har derfor ikke været stor nok til at opveje de administrative omkostninger, der følger med en regionalfondsbevilling.

Hvorvidt klyngeorganisationerne har kunnet basere deres økonomi på REM-bevillinger har dog imidlertid ikke været op til dem selv, men selvsagt op til de regionale vækstfora, som har haft bemyndigelse til at bevilge REM-midler. De regioner, som i sidste programperiode arbejdede aktivt med klynger, eksempelvis Region Syddanmark (Welfare Tech, Designklyngen, Offshoreenergy.dk og CLEAN) eller Region Nordjylland (bl.a. BrainsBusiness, MARCOD, FødevareErhverv, Energy House m.fl.) har dog alle støttet klyngeorganisationer på flere af regionernes identificerede styrkeområder. Dermed har det udgjort en barriere,

at Regionalfondsprogrammet maksimalt har givet mulighed for at støtte to klyngeorganisationer for vækstforum, fordi man derfor ville være tvunget til at arbejde med forskelligartede modeller for finansiering på tværs af klyngeorganisationer. Samtidig har mange af klyngerne været så regionalt forankrede at muligheden for, at finansiere klynger på tværs af vækstfora ikke har været relevant.

Trods disse regionale udfordringer med finansiering af klynger via prioritet 1.1b har vi dog kendskab til, at enkelte regioner har opfordret udvalgte klynger til at søge midlerne, men af førstnævnte årsag har der ikke været vilje til at følge denne opfordring og klyngerorganisationernes basisdrift er i stedet blevet finansieret ved at sammensætte andre alternative finansieringskilder.

En sidste – *mulig* – barriere for at ansøge om midler under prioritet 1.1b har været, at der ikke kunne ydes støtte til klyngeorganisationer, der har modtaget finansiering fra Innovationsnetværksprogrammet i 2013 eller ved senere ansøgningsrunder i 2014-2020. Eksempelvis har klyngeorganisationen CLEAN været bevillingsmodtager for to innovationsnetværk i denne periode: Innovationsnetværket for Miljøteknologi (Inno-MT) og Innovationsnetværket Smart Energy (Inno-SE). Vi har dog ikke kunnet få bekræftet, om dette reelt har udgjort en barriere i programperioden.

I tillæg til ovenstående barrierer, der vedrører begrænsninger i de formulerede rammer for prioritet 1.1b og retrospektivt har medført en begrænset interesse for at søge midler under prioriteten, er vi nødt til at nævne den seneste udvikling på erhvervsfremmeområdet, som er en *ekstern* faktor, men som også vil få betydning for perspektiverne for prioritet 1.1b fremadrettet. Af den politiske aftale fra foråret 2018 om erhvervsfremmesystemet²¹ fremgår der nemlig et ønske om at reducere antallet af klynger og netværk til 10-12 i Danmark. Der lægges således op til, at de nuværende klyngeorganisationer fusionerer og eller nogle nedlægges. Derved vil det ikke længere være relevant at finansiere etablerede, regionale klynger under prioritet 1.1b. Dog kan det fortsat være relevant at støtte et mindre antal spirende klynger inden for udvalgte teknologier og markeder.

4.3.2 Kohærens

Synergier med andre strukturfondssindsatser

En række tidligere evalueringer af klyngeindsatser i Danmark har konstateret, hvordan klyngerne med deres triple-helix model er et fremragende værktøj til at modne de medvirkende virksomheder til at arbejde med innovation, blandt andet i samarbejde med vidensinstitutioner. Konkret i forhold til indsatser under prioritet 1.1b har vi i det foreløbigt eneste evaluerede projekt under denne prioritet²² netop gjort en observation vedrørende modningen af virksomheders arbejde med innovation. Indsatsen fokuserede i tråd med prioritetens fokus på kollektive virksomhedsrettede aktiviteter vedrørende innovation. Disse aktivite-

²¹ Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om Forenkling af Erhvervsfremmesystemet, 24. maj 2018, pkt. 2.4 og 2.5.

²² Slutevaluering af indsatsen 'Operatør på den bornholmske fødevareklyngeindsats',

ter skabte inspiration hos virksomhederne, men bragte ikke for alvor virksomhederne nærmere udvikling og innovation af deres egen forretning. Læringen fra projektet var, at det er vanskeligt for projektholder at arbejde mod at indfri den enkelte virksomheds potentiale for innovation inden for rammerne af prioritetsakse 1.1b på grund af programmets fokus på kollektive aktiviteter. Denne ambition kan derimod forfølges i regi af prioritetsakse 1.1a 'innovationssamarbejder'.

Vi ser derfor en naturlig kobling mellem klyngeorganisationernes arbejde med at tilføre virksomhederne ny viden og matche dem med andre virksomheder og/eller videnressourcer som et udgangspunkt for innovative samarbejder. Vi vurderer derfor af samme grund, at der er en god sammenhæng og oplagt synergimulighed i at koble indsatser under prioritet 1.1b med indsatser under 1.1a – så vidt muligt gerne allerede i projektdesignet. Netop fordi Regionalfondens rammer for 'innovationssamarbejder' giver oplagt mulighed for at arbejde inden for et konkret problemområde eller branche synes det oplagt, at klyngeorganisationerne involverer sig som operatører på disse indsatser. Et hurtigt blik på projekterne under prioritet 1.1a (præsenteret i

Tabel 3-1) viser også, at enkelte klyngeorganisationer netop har påtaget sig operatørrollen for innovationssamarbejder under prioritet 1.1a:

Tabel 4-4 Klyngeorganisationer som operatører for prioritet 1.1b-projekter

Projekttitel	Region	Klyngeorganisation
Innovationssamarbejder i offshore klyngen	Syddanmark	Offshore Center Danmark
Industriel Elektronik Innovation	Syddanmark	CLEAN
VIND - VelfærdsInnovation med Nyttige Data	Syddanmark	Welfare Tech
Cirkulære Byggeløsninger	Midtjylland	CLEAN
Sundhedsteknologisk serviceprogram	Nordjylland	Nordjysk Platform for Sundheds- og Velfærdsinnovation

Sammenhæng med
øvrige nationale/
regionale indsatser

Med nedlæggelsen af de regionale vækstfora har de danske klyngeorganisationer med regional forankring skullet finde alternative finansieringskilder. Nogle af klyngeorganisationerne sagt søgt og modtaget bevillinger til operatørrollen for de nationale innovationsnetværk, herunder CLEAN, Welfare Tech og Offshore

Center Danmark.²³ I alt er der givet bevillinger til 17 innovationsnetværk, men målsætningen er som tidligere nævnt at nedbringe det samlede antal klynger og netværk til mellem 10 og 12. Spørgsmålet er på den baggrund, om prioritet 1.1b i store træk er blevet overhalet af udviklingen på erhvervsfremmeområdet.

Den politiske aftale om forenkling af erhvervsfremmesystemet nævner dog ud over hensigten om at reducere antallet af klynger og netværk, at der i tillæg hertil kan støttes *"et mindre antal start-up klynger inden for spirende teknologier og markeder"*²⁴. Det er uden for rammerne af denne evaluering at kommentere mulighederne for at opbygge sådanne nye klyngeorganisationer. Men det er vores vurdering, at prioritet 1.1b vil være velegnet til at understøtte opbygningen af sådanne indsatser for klyngeopbygning. Der foreligger på nuværende tidspunkt endnu ingen strategi på området, men det fremgår af aftalen, at Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse vil skulle udpege de erhvervs- og teknologi-områder, hvor der kan udbydes offentlig finansiering til klynger.

4.4 anbefalinger

Nedenfor følger evaluators primære anbefalinger til justering af de nuværende rammer for prioriteten og/eller til fokus i håndteringen af fremtidige projekter under prioriteten.

Anbefaling 4-1

Overvej at nedlægge prioritet 1.1b og/eller anvend midlerne i prioritet 1.1a. Det forhold, at der i programperioden indtil nu kun er givet tre bevillinger under prioritetsaksen indikerer en manglende relevans af prioriteten. Alene af den grund mener vi, at det bør overvejes at nedlægge prioritet 1.1b. Det centrale formål med prioriteten, at øge antallet af innovative SMV'er, ville stadig kunne honoreres af prioritet 1.1a. Alternativt kunne det overvejes at omallokere de resterende midler reserveret til denne prioritet til andre prioriteter i Regionalfonden. Såfremt der ikke er yderligere basis for dette, giver vi her nedenfor enkelte anbefalinger til justering af prioriteten.

Anbefaling 4-2

Fjern eller hæv loftet for bevillingsstørrelsen. Som beskrevet har de eksisterende regionale klyngeorganisationer afholdt sig fra at søge midler under prioriteten. En central begrundelse herfor er, at bevillingen maksimalt kunne udgøre 700.000 kroner og at dette beløb ikke vurderedes at stå mål med de administrative udfordringer, der følger med midlerne. Klyngeorganisationerne har derfor primært gjort brug af REM-midler og andre finansieringskilder, som er noget enklere at administrere. Den præcise struktur for finansiering af klyngeorganisationer og netværk fra 2019 står endnu ikke klar, så behovet for midler fra prioritet 1.1b er ukendt. Det er dog vores vurdering, at det ikke tjener noget hensigtsmæssigt formål at fastholde en grænse for støtte på de nuværende 700.000 kroner. Derfor er det vores anbefaling, at denne maksimumsgrænse hæves eller helt fjernes. Den aktuelle programtekst stiller samtidig krav til, at

²³ Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet, 2018. [Se kilden på UFM's hjemmeside](#).

²⁴ Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om Forenkling af Erhvervsfremmesystemet, 24. maj 2018, pkt. 2.5.

støttemodtageren ikke må have modtaget grundfinansiering fra Innovations-netværksprogrammet i perioden 2013 til 2020, hvilket afgrænser flere eksisterende klyngeorganisationer. I det omfang, at prioritet 1.1b derfor fremover primært skal bruges til at støtte nye "start-up klynger", som eksplicit nævnes i den politiske aftale om forenkling af erhvervsfremme, kan finansieringsbehovet indledningsvis være begrænset. Men ønsker man både at fastholde relevansen af prioritet 1.1b og samtidig at satse på disse 'start-up klynger', mener vi som minimum at det nuværende løft bør hæves.

Anbefaling 4-3

Mulighed for en tættere kobling til prioritet 1.1a om innovationssamarbejder. Som anført i analysen ovenfor, er klyngeorganisationer (også spirende) velegnede til at inspirere og modne virksomheder til at arbejde mere med innovation og samarbejde med vidensinstitutioner. De kollektive virksomhedsrettede aktiviteter under prioritet 1.1b kan understøtte dette, men oftest vil der efterfølgende opstå et behov for virksomhederne for at arbejde konkret videre med idéudvikling og innovation, hvis virksomheden skal have et reelt udbytte af klyngegedeltagelsen. Dette mener vi, at prioritet 1.1a giver gode muligheder for og dermed udgør en glimrende ramme for videreførelsen af de mere generelle innovationsaktiviteter i klynge-regi. Vi anbefaler derfor, at der i prioritet 1.1b lægges mere eksplicit op til at arbejde videre med innovationssamarbejder. Den konservative tilgang til dette kunne være at indskrive "udvikling af projekt for innovationssamarbejder, som kan støttes under prioritet 1.1a" som et selvstændigt punkt under de støtteberettigede aktiviteter. Punktet kunne naturligvis motiveres yderligere i beskrivelsen af prioritetens formål og igen være et oplagt punkt at tage op med ansøgere i projektdesign-fasen. Formålet hermed vil være at skabe en mere glidende overgang mellem indsatser under de to prioriteter, så man ikke mister det momentum, der måtte være skabt hos de virksomheder, der deltager i klyngeaktiviteterne.

Anbefaling 4-4

Skab stærkere rammer for professionalisering af de nye klynger. I det omfang vi kan antage, at prioritet 1.1b fremover primært skal bruges til at støtte nye "start-up klynger inden for spirende teknologier og markeder", vil der fortrinsvis være tale om nye/umodne klynger. Efter flere års målrettet arbejde med klyngeudvikling i Danmark, er der efterhånden gjort så mange erfaringer og samlet så meget viden, at der i dag er langt bedre muligheder for at understøtte professionaliseringen af klynger, selvom de er på et tidligt udviklingsstadium. Meget af den opsamlede viden er løbende opsamlet af det tværministerielle Klyngeforum. Denne viden bør der efter vores opfattelse trækkes på, så ressourcerne, der eventuelt måtte bevilges under prioritet 1.1b fremadrettet ikke bruges på at begå en række 'begynderfejl' i klyngeopbygningen. Vi anbefaler derfor, at supportfunktionen, såfremt den videreføres som hidtil, tiltænkes en rolle i projekterne. Det kunne være i en tidlig fase i projektdesign, i udvælgelsen og kvalificeringen af projektansøgninger og/eller som en rådgiverfunktion i forbindelse med projekternes implementering.

5 Flere Vækstvirksomheder (prioritet 2.1)

5.1 Overblik

Nedenfor giver vi et kort overblik over prioriteten, herunder dens formål, indhold og foreløbigt bevilgede projekter. Afsnittet indledes med programmets egen beskrivelse af prioriteten.

5.1.1 Beskrivelse af prioriteten

Sammenlignet med OECD-landene (2010) er der få danske virksomheder, der kommer ind i solide vækstforløb. Der findes forholdsvis stærk evidens for, at rådgivning kan medvirke til at styrke væksten og jobskabelsen i SMV'er. Samtidig kan SMV'er have en tendens til at undervurdere værdien af og underinvestere i tilførsel af viden fra f.eks. eksterne specialister.

Det specifikke mål inden for dette indsatsområde er at **øge antallet af vækstvirksomheder** og derved også medvirke til programmets overordnede mål om at skabe nye arbejdspladser og styrke produktivitetsvæksten i Danmark. Indsatsen vil fokusere på at identificere konkrete SMV'er, som har et betydeligt vækstpotentiale, og udløse dette potentiale ved hjælp af støtte til bl.a. rådgivning om udvikling af virksomhedernes forretningsmodeller.

5.1.2 Indhold af prioriteten

Kravene til indsatsen er, at hvert projekt forankres hos en operatør, som skal medvirke til at styrke væksten i et antal SMV'er. Desuden skal indsatsen følge to faser:

- 1 *Screening af SMV'er med vækstpotentiale.* Denne fase skal som minimum indeholde følgende kriterier:
 - 1.1 Vækstpotentiale: det skal være sandsynligt, at SMV'en kan komme ind i et solidt vækstforløb og på sigt opfylde kriterier for at være en vækstvirksomhed.
 - 1.2 Hurtig vækst: SMV'en skal have potentiale til at komme ind i et vækstforløb forholdsvis hurtigt, dvs. betydelig fremgang i beskæftigelse og/eller omsætning inden for to år efter indtrædelse i projektet.
 - 1.3 Motivation: Ledelse indstillet på brug af tid og ressourcer.
- 2 *Rådgivning og sparring mv. om at udløse vækstpotentialet.* Denne fase skal tage udgangspunkt i den enkelte SMV's specifikke forretningsmæssige situation og resultere i, at der udarbejdes en konkret vækstplan. I vækstplanen skal de mulige gevinster ved øget internationalisering samt automatisering og digitalisering af virksomhedens forretningsprocesser kortlægges. Desuden skal vækstplanen indeholde konkrete anvisninger på vækst og målbare effekter ift. beskæftigelse og omsætning.

Aktiviteter

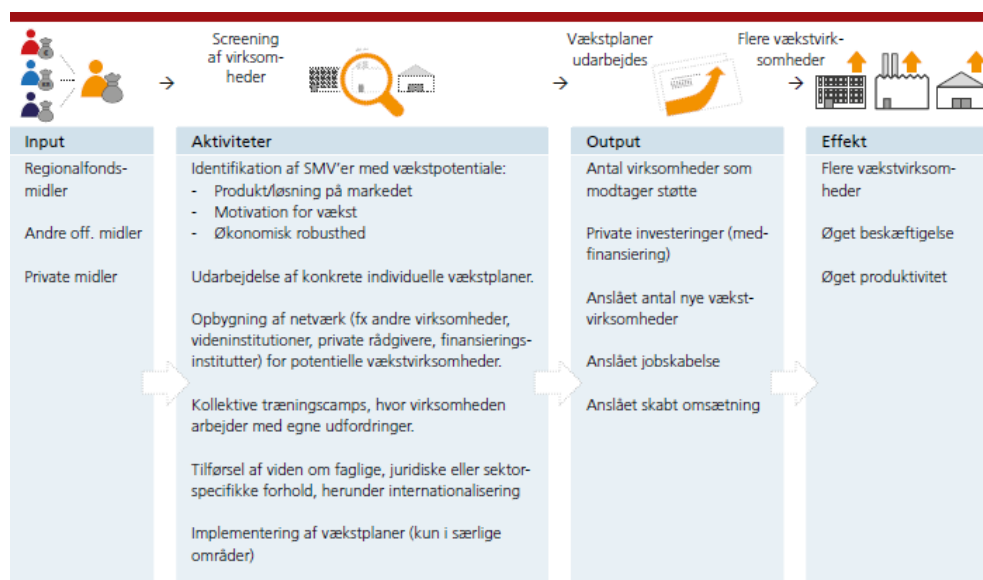
Prioritetens aktiviteter omfatter:

- > Opbygning af netværk for virksomheden (mentor, bestyrelse, samarbejde med kunder mv.)
- > Styrke sammenhængen og samarbejdet mellem vigtige aktører i virksomhedernes 'øko-system', heriblandt fx andre virksomheder, viden- og uddannelsesinstitutioner, private rådgivere mv.
- > Træningscamps og sparring med serieiværksættere m.fl.
- > Rådgivning hos videninstitution, fx inden for et konkret område (teknologi, markedsføring mv.)
- > Sparring med "vækst-rådgiver"/ekstern konsulent
- > Rådgivning til beregning af investeringsbehov, forventede resultater mv.

Samt yderligere kollektive aktiviteter:

- > Virksomheder, som har udviklet og implementeret vækstskebnende forretningsplaner, præsenterer deres erfaringer, herunder tilgang til processen, mulige barrierer mv.
- > Særlige 'træningscamps' hvor virksomhederne arbejder med deres udfordringer
- > Tilførsel af viden om faglige, juridiske eller sektorspecifikke forhold, inkl. viden om efterlevelse af nationale og internationale standarder og krav.

På baggrund af ovenstående beskrivelse af prioritetens formål og aktiviteter kan der opstilles følgende effektkæde for prioriteten:



5.1.3 Projekter under prioriteten

Nedenstående tabel giver et overblik over hvilke projekter, der på nuværende tidspunkt er igangsat under prioritetsaksen, samt hvilke projekter COWI har evalueret. Det fremgår, at vi på nuværende tidspunkt har samlet erfaringer fra

10 projekter gennem 8 midtvejsevalueringer og 9 slutevalueringer. De følgende afsnit vil bygge på indsigter fra disse rapporter samt fra de supplerende interview som er gennemført i forbindelse med temaevalueringen.

Tabel 5-1 Oversigt over bevilgede projekter på evalueringstidspunktet

Projekttitle	Start	Slut	Region	Tilsagnsmodtager	Evalueret?	
					Midt	Slut
Bornholm ud i verden	01-01-2016	31-12-2019	Bornholm	Væksthus Hovedstadsregionen		
Spirende fødevareoplevelser	01-08-2015	30-06-2019	Syddanmark	Væksthus Syddanmark	✓	
Growth Catalyst	02-12-2014	31-08-2019	Syddanmark	Foreningen Design2innovate	✓	
We Know How You Grow - with less Energy	02-12-2014	31-12-2017	Syddanmark	CLEAN	✓	✓
Vækst i offshorevirksomheder (VIO)	12-05-2015	31-10-2017	Syddanmark	Fonden Offshore Center Danmark		✓
Scale-up Denmark	01-01-2016	30-06-2019	Syddanmark	Midtjylland		
Velfærdsteknologisk Vækstløft	23-08-2016	31-12-2019	Syddanmark	Welfare Tech		
Digital Omstilling: Vækstplaner	07-06-2017	28-02-2021	Syddanmark	Væksthus Syddanmark		
Vækst gennem internationalisering	01-04-2015	28-02-2019	Hovedstaden	Væksthus Hovedstadsregionen		
Grøn vækst via grønne forretningsmodeller	01-07-2015	31-08-2018	Hovedstaden	Væksthus Hovedstadsregionen		
Flere Vækstvirksomheder - Sund Vækst	01-06-2016	31-08-2018	Hovedstaden	Væksthus Hovedstadsregionen		
Program for virksomhedsudvikling 1 2015	16-09-2014	30-06-2017	Midtjylland	Væksthus Midtjylland		✓
Fremtidens Industrielle Forretningsmodeller II	15-09-2014	30-06-2016	Midtjylland	VIA University College		
Program for eksport og internationalisering 2015	17-09-2014	30-04-2017	Midtjylland	Væksthus Midtjylland		
FFI Growth	15-09-2015	31-12-2019	Midtjylland	Agro Busines Park A/S		
Udviklingsprogram for underleverandører i vindmølleindustrien (WP3)	07-01-2016	28-02-2020	Midtjylland	Vindmølleindustrien (brancheforening)		
Program for virksomhedsudvikling 2017-2019 - investering i vækst	19-09-2016	30-04-2021	Midtjylland	Væksthus Midtjylland		
GLOBALmidt 2.0	01-01-2017	30-04-2021	Midtjylland	Væksthus Midtjylland		
Pilotprogram for maritim udvikling	13-10-2014	31-12-2016	Nordjylland	Fonden MARCOD		✓
Vækst 2.0	24-04-2014	30-04-2017	Nordjylland	Væksthus Nordjylland		✓
Indtag det grønne vækstmarked i Afrika	25-08-2014	30-06-2016	Nordjylland	0		✓
Nordjyske NewBizz	29-06-2015	31-12-2018	Nordjylland	Væksthus Nordjylland	✓	
Vilje til Vækst	01-01-2016	31-03-2019	Nordjylland	Væksthus Nordjylland	✓	
Vækstprogram for små og mellemstore produktionsvirksomheder	01-09-2015	31-08-2018	#N/A	#N/A		
Vækstprogram for små og mellemstore produktionsvirksomheder i Region Sjælland	01-09-2015	31-10-2018	ERST	Væksthus Midtjylland	✓	
Zealand Global - Flere internationale vækstvirksomheder i Region Sjælland	01-06-2015	31-05-2018	Sjælland	Væksthus Sjælland	✓	✓
Scale-up Denmark	01-01-2016	30-06-2019	Sjælland	Midtjylland	✓	
Digitale veje til vækst - SMV vækstplan	18-04-2018	30-04-2021	Sjælland			

5.2 Fremdrift

I dette afsnit beskriver vi fremdriften for de igangsatte projekter under prioritetten. Vi præsenterer fremdriften under de to overskrifter 'Effektivitet', som er fremdriften i forhold til målsætningerne, og 'Efficiens', som beskriver den foreløbige omkostningseffektivitet for de igangsatte projekter for hver af prioritetens indikatorer.

Midler bevilget under prioritetsaksen

Den samlede status for tildeling af midler under prioritetsaksen er, at der på evalueringstidspunktet i alt er givet tilsagn for omkring 280 millioner kroner til projekter under prioritetsaksen. Dermed er der bevilget 59 % af det samlede budget for prioritetsaksen på knap 475 millioner kroner. Dette tager vi som udtryk for, at mulighederne under prioriteten generelt opfattes som tilstrækkelig værdifuld og interessant for projektansøgere til, at der kan tiltrækkes ansøgere til midlerne. Vi vurderer det derfor også som realistisk, at alle midlerne vil kunne blive udmøntet inden programperiodens afslutning med forbehold for de ændringer i det danske erhvervsfremmesystem, der må forventes at blive indført fra 2019.

5.2.1 Effektivitet

Vi præsenterer her den kvantitative målopnåelse i forhold til de programfastsatte indikatorer for prioriteten. Afsnittet indeholder en opsummering af de foreløbigt igangsatte projekters målopnåelse i forhold til de opstillede målsætninger. De mulige årsager til den foreløbigt succesfulde eller mangelfulde målopnåelse på prioritetens forskellige indikatorer diskuterer vi nærmere i det følgende afsnit 'Vurdering af den foreløbige implementering'.

I nedenstående figur præsenterer vi måltallene for hver indikator og hvor meget, der er realiseret heraf. Vi skelner mellem de overordnet fastsatte måltal for prioriteten ('programmål') og summen måltallene for de på evalueringstidspunktet igangsatte projekter ('aggregerede projektmål'). Den procentvise opgørelse i kolonnen til højre viser den foreløbige realisering af programmålene.

Tabel 5-2 Foreløbig målopnåelse for prioriteten

	Realiseret	Aggregerede projektmål	Programmål	Fremdrift ift. Programmål
2.1. Antal virksomheder som modtager støtte	1.427	2.607	2.800	51 %
2.2. Private investeringer som matcher offentlig støtte til virksomheder (kroner)	80.046.033	176.069.504	126.000.000	64 %
2.3. Anslået antal nye vækstvirksomheder	262	719	700	37 %
2.4. Anslået jobskabelse	5.704	5.510	2.800	204 %
2.5. Anslået skabt omsætning (DKK)	15.643.573.541	8.274.015.000	5.625.000.000	278 %

Vi noterer os, at der på et aggregeret niveau er en betydelig variation i målopnåelse på prioritetsaksens programfastsatte indikatorer. Dette gælder både den indbyrdes forskel i målopnåelsen mellem de fem indikatorer, og mellem målsætningerne på aggregeret projektniveau og på programniveau.

Indledningsvis noterer vi os, at målopnåelsen for 'Antal virksomheder der modtager støtte' (indikator 2.1) er på cirka samme niveau for programmålet og de

aggregerede projektmål (hhv. 51 % og 55 %). Dette indikerer, at det er muligt at nå programmålet, hvis de igangsatte projekter når deres respektive mål for rekruttering af deltagervirksomheder. Vi har dog noteret os, at flere af projekterne har problemer med at rekruttere det ønskede antal relevante deltagere, hvilket gør det usikkert, om programålet kan nås.

I forhold til 'Private investeringer som matcher offentlig støtte til virksomhederne' (indikator 2.2) bemærker vi en forskel i fremdriften i forhold til henholdsvis det aggregerende projektmål (45 %) og programmålet (64 %). Forskellen viser, at projekterne gennemsnitligt udbyder forløb, der økonomisk set, er lidt større end programmålet lægger op til. Forskellen er interessant, når det sammenholdes med det gennemgående udsagn fra både operatører og deltagervirksomheder: at de større og mere intensive forløb skaber relativt størst værdi for deltagervirksomhederne.

Forventningerne til 'Anslået antal nye vækstvirksomheder' (indikator 2.3) er med en aktuel indfrielse af programmålet på 37 % noget under målsætningen. Da kategoriseringen af en virksomhed som 'vækstvirksomhed' afhænger af den procentvise vækst i antallet af medarbejdere, er det interessant at sammenligne fremdriften på indikator 2.3 med målopnåelsen for 'Anslået jobskabelse' (indikator 2.4), der opgøres som den nominelle stigning i antal ansatte hos deltagervirksomhederne. For denne indikator er målopnåelsen 204 % af programmålet. Det er bemærkelsesværdigt, at forventningerne til den procentvise stigning i antallet af medarbejdere er begrænset, mens forventningen til den nominelle jobvækst allerede nu overstiger programmålet. Dette indikerer alt andet lige, at de rekrutterede virksomheder målt på antallet af ansatte gennemsnitligt har været større end forudsat og/eller, at de forventede vækstrater blandt de anslåede vækstvirksomheder, ligger væsentligt over de 20 %, som kræves. I de følgende afsnit udfolder vi diskussionen af målgruppen, og hvilke indikatorer, der bedst måler værdiskabelsen.

Endelig bemærker vi en overpræstation på målet 'Anslået skabt omsætning' (indikator 2.5). Den aktuelle målopnåelse er 189 % i forhold til de aggregerede projektmål, og 278 % af programmålet. I tolkningen af begge tal bør man samtidig holde in mente, at denne målopnåelse er baseret på, at cirka halvdelen af det forventede antal deltagere er rekrutteret. Under forudsætning af, at de igangsatte projekter formår at rekruttere det forventede antal virksomheder, og at effektforventningerne vil være på samme niveau, vil den forventede øgede omsætning være mere end 30 milliarder kroner. Forventningen er efter vores vurdering ikke realistisk eller retvisende for projekternes værdiskabelse. Årsagerne til dette er flere:

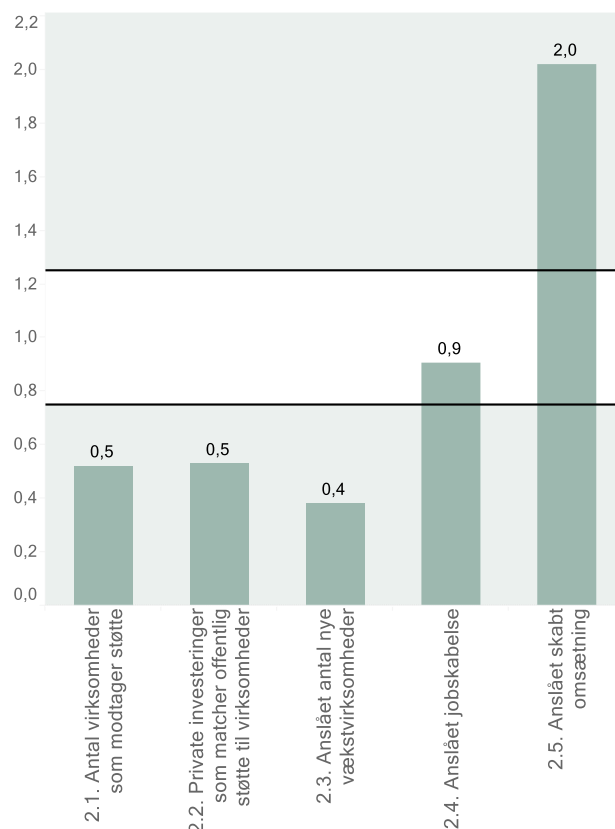
- > Vi kan konstatere, at effektforventningerne i vækstplanerne, som de anslåede effekttal er baseret på, generelt beskriver det absolut mest optimistiske scenarie for deltagervirksomhederne inden for en 5-årig periode efter deres projektdeltagelse. Vækstplanernes estimater tager på den måde ikke højde for, at en del af virksomhederne realistisk set ikke vil indfri det fulde potentiale i vækstplanerne.

- > En del af de vækstplaner, der indeholder høje effektforventninger, indgår i mange tilfælde som en del af større strategiske satsninger i virksomhederne. Selvom vækstplanen og det forudgående rådgivningsforløb kun udgør en mindre delmængde af den samlede indsats i virksomheden, angives den samlede vækstforventning i vækstplanen.
- > Der har været en udbredt metodisk usikkerhed i forhold til, hvordan vækstplanerne skal udfyldes. Herunder også usikkerhed om, hvem der har ansvaret for at kvalitetssikre planerne. Vi har konstateret, at deltagervirksomheder og rådgivere i mange tilfælde har udarbejdet planer, der ikke er kvalitetssikret af operatørerne.

Overblik over projekternes aktuelle målopnåelse

Nedenstående figur viser et aggregeret overblik over den senest indrapporterende målopnåelse for alle igangsatte projekter under prioritetsaksen i forhold til projekternes tidsmæssige fremdrift af projektets samlede bevillingsperiode. Scoren '1.0' indikerer en målopnåelse svarende til den tidsmæssige fremdrift, mens scorer under 1.0 indikerer en målopnåelse lavere end den tidsmæssige fremdrift og modsat for scorer over 1.0. Projekter, der f.eks. er halvvejs i bevillingsperioden og har en målopnåelse på indikatoren på 25 % vil altså have scoren '0,5'. Denne metode er valgt for at kunne inddrage alle igangværende projekter i opgørelsen.

Figur 5-1 Målopnåelse ift. projekternes tidsmæssige fremdrift



Til indikatoren 'Antal virksomheder som modtager støtte' (indikator 2.1), bemærker vi, at projekterne er et betydeligt stykke fra at rekruttere det forventede antal deltagervirksomheder, når dette ses i lyset af, målopnåelse på denne

indikator oftest sker i begyndelsen af projektperioden. Dette afspejler de rekrutteringsudfordringer, flere af projektoperatorerne oplever, og kunne samtidig indikere, at der inden for nogle områder er et overudbud af denne type projekter.

'Private investeringer som matcher offentlig støtte til virksomhederne' (2.2) er ligeledes under det forventede niveau for målopnåelse, hvilket formentlig afspejler at rådgivningsforløbene ofte intensiveres mod slutningen, og at målopnåelsen derfor ofte er 'backloaded'. Det er dog også vores vurdering, at forskellen afspejler, at travlhed hos deltagervirksomhederne i nogle tilfælde gør det svært at få virksomhederne til at investere så mange timer i forløbet, som projekterne lægger op til. Herudover arbejder flere projekter med faste 'pakkestørrelser' for forløbene. Disse matcher ikke i alle tilfælde de eksakte behov hos deltagervirksomheder, hvilket gør det svært at få virksomhederne til at allokere det forventede antal timer.

5.2.2 Efficiens

I dette afsnit præsenterer vi projekternes omkostningseffektivitet (efficiens) forstået som omkostningerne ved at indfri målene under prioriteten. Da de tre projekter ikke er direkte sammenlignelige har vi valgt ikke at præsentere omkostningseffektiviteten for hver enkelt bevilling. Nedenstående tabel bygger på data fra de to igangværende bevillinger og den ene, som er afsluttet, og viser omkostningseffektiviteten for hver parameter beregnet som antal budgetkroner per indikatorenhed.

Tabel 5-3 Omkostningseffektivitet (kroner per indikatorenhed)

Indikator #	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.	2.5.
Indikatornavn	Antal virksomheder som modtager støtte	Private investeringer som matcher offentlig støtte til virksomheder	Anslået antal nye vækstvirksomheder	Anslået jobskabelse	Anslået skabt omsætning
Igangværende projekter*	n=15	n=14	n=15	n=15	n=15
Median	316.240	3	1.240.906	155.113	
Gennemsnit	395.892	4	1.208.142	206.062	
Gennemsnit af 3 'dyreste'	935.072	7	1.813.733	387.760	
Gennemsnit af 3 'billigste'	115.246	2	584.510	53.878	
Afsluttede projekter**	n=12	n=12	n=12	n=11	n=12
Median	268.593	3	812.655	62.828	0
Gennemsnit	282.518	4	1.020.628	160.739	0

*Kroner per forventede måltal for indikatorenheden. **Kroner per realiserede måltal for indikator

Opgørelsen af omkostningseffektivitet viser en betydelig forskel mellem projekterne. En nærmere granskning af data viser dog, at dette hovedsageligt skyldes sammenhængen mellem antallet af deltagervirksomheder (indikator 2.1) og det forventede antal vækstvirksomheder (indikator 2.3).

Dette af spejler en 'picking-the-winners-strategi' hos operatørerne, som vi generelt er skeptiske overfor. Dette skyldes, at vi i flere tilfælde har observeret, at der ofte slækkes på screeningen for at rekruttere de ønskede deltagere. Samtidig noterer vi os dog, at en række af operatørerne på disse projekter har et stort kendskab til målgruppen og på forhånd har stærke relationer til mulige deltagere, hvilket giver mulighed for en omkostningseffektiv rekruttering.

For indikatoren 'Private investeringer som matcher offentlige investeringer i virksomheden' (2.2), bærer gruppe af de tre 'dyreste' projekter præg af en outlier, hvor der gennemsnitligt bruges 13,5 kroner til at generere 1 krone fra virksomhederne. Evalueringens øvrige data giver ikke umiddelbart nogen forklaring på de høje omkostninger for dette projekt, men evalueringen af det på gældende projekt verificerer, at det har været vanskeligt at få virksomhederne til at allokerer det ønskede antal timer. Ser man bort fra dette projekt, er gennemsnittet for de tre dyreste projekter 4 kr. per 1 kr. i virksomhedernes medfinansiering, hvilket giver et mere jævnt billede.

Omkostningseffektiviteten i forhold til øget omsætning (indikator 2.5) i deltager-virksomhederne tager sig umiddelbart ud som en særdeles rentabel samfundsinvestering. Vi opfordrer dog til, at tallene i tabellen tolkes med de forbehold, vi ovenfor har redegjort for i forbindelse med denne indikator. Af samme grund afholder vi os her fra at tolke på den indbyrdes forskel mellem projekternes omkostningseffektivitet på dette parametre.

5.3 Vurdering af den foreløbige implementering

I dette afsnit præsenterer vi vores analyse af den foreløbige implementering af projekter under prioriteten med fokus på foreløbigt identificerede udfordringer af tværgående karakter. Analysen er inddelt efter de tre evalueringsparametre: 'Effektivitet', 'Relevans' og 'Kohærens'.

5.3.1 Effektivitet

Udfordringer i
målopnåelsen

Vi har i flere tilfælde konstateret, at de private rådgivere spiller en meget aktiv rolle i rekruttering af deltager-virksomheder. Dette vil i praksis sige, at det er den private rådgiver, der tager initiativ til, at virksomheden skal deltage i projektet. Rådgiveren er også i mange tilfælde med til at definere indholdet i de konkrete forløb. Det som udgangspunkt positivt, at de private rådgivere finder det attraktivt at indgå i projekterne, og tidligt tager ejerskab for forløbet. Vi kan dog samtidig konstatere, at der er meget stor forskel på, hvor aktivt projektoperatoren tager del i udvælgelsen af den rådgiver, som tilknyttes virksomheden. I en konkret evaluering har vi eksempelvis fundet, at 38 % af deltagerne havde arbejdet sammen med den selvsamme rådgiver før forløbet, og 30 % havde på evalueringstidspunktet indgået aftale om at forsætte samarbejdet med rådgiveren efter projektets afslutning.²⁵ Idet samarbejdet mellem rådgiver og virksomhed før og efter deltagelsen i projektet er gennemført uden medfinansiering, er det efter

²⁵ n=56

vores opfattelse vanskeligt at vurdere projektets tilførsel af merværdi for virksomheden ud over selve det økonomiske tilskud.

Omvendt har vi også evalueret projekter, hvor projektopratøren spiller en meget aktiv rolle i denne fase. Denne tilgang har vi blandt andet iagttaget i 'Pilot-program for maritim udvikling' og i 'Fremtidens Industrielle forretningsmodeller II', hvor deltagervirksomhederne i høj grad giver udtryk for, at de er blevet udfordret af operatøren i deres valg af rådgiver, og ofte har gennemført forløb, der var markant anderledes end oprindeligt tiltænkt. Det er vores vurdering, at sidstnævnte tilgang giver langt den største værdi, og sikkerhed for, at forløbet bidrager med nyt input og nytænkning af virksomhedens eksisterende planer og strategier.

Definitionen af vækstvirksomheder

Vurdering af målsætninger

'Antal vækstvirksomheder' er den programfastsatte resultatindikator for prioritet 2.1. Af programteksten fremgår det, at der kan gå flere år før en deltagervirksomhed udvikler sig til en vækstvirksomhed. Derfor estimeres målopnåelsen ved forløbets afslutning via den programfastsatte outputindikator 'Anslået antal nye vækstvirksomheder'. En vækstvirksomhed defineres i programmet (jf. OECD) som en virksomhed, der tre år i træk har haft en gennemsnitlig vækst på mindst 20 % i antal ansatte, og som har mindst 10 ansatte ved vækstperiodens begyndelse. I dansk kontekst er denne minimumsgrænse nedjusteret til 5 ansatte ved vækstperiodens begyndelse. Den treårige vækstperiode skal endvidere ligge inden for en femårig periode efter projektets afslutning. Dette betyder samtidig, at virksomheden senest skal have 5 ansatte 2 år efter afslutningen af deltagelse, for at kunne indgå i opgørelsen af vækstvirksomhed.

Vi har i visse evalueringer konstateret, at denne definition giver projektopratørerne et logisk incitament til at rekruttere virksomheder med få ansatte.²⁶ Dermed øger det projektets sandsynlighed for at indfri målsætningerne for antallet af nye vækstvirksomheder. Dette ud fra rationalet om, at det er lettere at honorere det relative (procentuelle) vækst mål med så lavt et udgangspunkt som muligt. Trods dette kan den nominelle jobskabelse potentielt være større i en virksomhed, der ved vækstperiodens begyndelse har flere ansatte.

Det er vores indtryk, at operatørerne som oftest ikke har ladet dette incitament styre deres rekruttering, men at det til gengæld har fungeret uhensigtsmæssigt i de tilfælde, vi har observeret. Blandt andet har vi set eksempel på, at et projekt stillede krav om, at deltagervirksomhederne skulle give skriftligt tilsagn om deres forventning til vækst efter ovennævnte definition for at deltage i projektet. Erfaringen var, at kravet gjorde det særdeles vanskeligt at rekruttere relevante virksomheder ud over start-up segmentet.

I forlængelse heraf har vi i en række tilfælde observeret, at en del af deltagervirksomhederne forventer en positiv udvikling i antallet af medarbejdere – men ikke i et omfang, at de forventer at leve op til definitionen af vækstvirksomhe-

²⁶ Se blandt andet 'Midtvejsevaluering af Flere vækstvirksomheder', COWI, maj 2018.

der. Som eksempel, har vi i en konkret evaluering konstateret, 7 ud af 21 deltagervirksomheder på evalueringstidspunktet forventede senere at udvikle sig til vækstvirksomheder ud fra definitionen. Hertil kom, at yderligere 7 virksomheder forventede 10-19 % årlig vækst i antallet af medarbejdere over en treårig periode. En nærmere dataanalyse af disse to grupper af virksomheder viste, at førstnævnte gruppe på tidspunktet for deres deltagelse havde færre medarbejdere end sidstnævnte gruppe. Virksomhederne i de to grupper havde deltaget i forløb af samme type, og havde cirka samme forventninger til nominel vækst i antal ansatte og stigning i årlig omsætning. Det var således alene antallet af medarbejdere på tidspunktet for deltagelse, der var udslagsgivende for, om virksomhederne forventede at udvikle sig til vækstvirksomheder.

Vækst i omsætning og jobskabelse

Foruden at anslå om deltagervirksomheden vil udvikle sig til en vækstvirksomhed eller ej, opgøres outputindikatorerne 'Anslået jobskabelse' (2.4) og 'Anslået skabt omsætning' (2.5) også i vækstplanerne. Som vi har redegjort for i fremdriftsafsnittet, er der en markant forskel i den aggregerede målopnåelse på de tre outputindikatorer. Særligt er det bemærkelsesværdigt, at forventningerne til skabt omsætning er markant højere end forventningerne til skabte jobs. Det skyldes efter vores vurdering blandt andet, at programtekstens vægtning af automatisering og digitalisering er udmøntet i en række projekter, der sigter mod at fremme denne udvikling hos deltagervirksomhederne. Sammenhængen med efterspørgslen efter arbejdskraft er kompleks, men hovedtendenserne er, at indsatser af denne type på kort sigt reducerer behovet for arbejdskraft i deltager-virksomheder, men på længere sigt skaber nye job. Disse jobs opstår dog typisk hos underleverandører og andre virksomheder i værdikæden. En variation over dette har vi også observeret inden for blandt andet de kreative erhverv og turismeerhvervet, hvor væksten primært viser sig i et netværk af relaterede virksomheder, frem for hos den enkelte virksomhed. Herudover ændrer arbejdsmarkedet sig, og nye typer ansættelsesformer vinder frem på bekostning af fastansættelser. Udviklingen er blandt andet dokumenteret i en RegLab-analyse fra 2016.²⁷ På den måde kan en del af deltagervirksomhedernes vækst beskrives som 'jobløs' – eller kommer til udtryk som andet end efterspørgsel efter fastansatte medarbejdere.

Slutteligt hæfter vi os ved, at programtekstens formulering om særligt fokus på internationalisering ikke afspejles blandt de programfastsatte indikatorer som f.eks. eksportandelen af den skabte omsætning. Spørgsmålet om eksport tager vi op senere i kapitlet, da det også er relevant i forhold til spørgsmålet om crowding out. Her vil vi alene nævne det, da det efter vores opfattelse er en relevant og oplagt supplerende indikator i mange programmer under prioritet 2.1 (se mere i **Fejl! Henvissningskilde ikke fundet.**).

Forankring af effekter

Et af de mest gennemgående kritikpunkter af rammerne for prioritet 2, vi støder på, er, at der ikke kan ydes støtte til at implementere den vækstplan, de private rådgivere udvikler i samarbejde med deltagervirksomheder. Vi har noteret os dette kritikpunkt i størstedelen af de evalueringer, vi indtil nu har gennemført.

²⁷ 'Kvalificeret arbejdskraft – fremtidens store udfordringer (2016)

Et centralt argument for kritikken er, at virksomhedernes implementering udgør en væsentlig usikkerhedsfaktor i forhold til, om vækstplanernes indhold vil blive omsat til handling i virksomheden og understøtte den ønskede vækst. Vi anerkender betydningen af denne risikofaktor, som vi blandt andet belyser i de enkelte evalueringer via de opstillede indikatorer for 'effektforudsætninger'.²⁸ Vi har blandt en række af de større projekter under prioriteten observeret, at mellem 20 og 30% af deltagervirksomhederne ikke har allokeret ressourcer til at implementere den vækstplan, de har udarbejdet.

På tværs af de gennemførte evalueringer tegner der sig dog ikke et entydigt billede, og vi har observeret en betydelig variation i virksomhedernes forudsætninger for selvstændigt at arbejde videre med vækstplanerne efter projektets afslutning. I et forankringsperspektiv er det dog interessant, at en del af virksomhederne sideløbende med udviklingen af den konkrete vækstplan, også i samarbejde med den private rådgiver indirekte professionaliserer virksomhedens organisation (kapacitetsopbygning). Dette styrker forudsætningerne for på egen hånd at drive strategiprocesen videre efter afslutning på forløbet. Det er vores vurdering, at denne indirekte virkning både styrker virksomhedernes forudsætninger for at implementere vækstplanen og evnen til at arbejde strategisk. I vores gennemgang af de gennemførte evalueringer under prioritet 2 kan vi konstatere, at denne værdiskabelse primært er op til de enkelte virksomheders og rådgiveres tilrettelæggelse af det konkrete forløb.

Foruden forankringen af en blivende værdi hos den enkelte deltagervirksomhed, har vi flere gange noteret os, at viden og indsigt fra de enkelte rådgivningsforløb ikke altid føres tilbage til operatørerne. I de fleste tilfælde sker dette, fordi operatøren afkobles den direkte dialog med deltagervirksomhederne, når der er fundet en privat rådgiver og samtidig ikke har et systematisk setup for opsamling af viden fra forløbene. I andre tilfælde sker det som et bevidst fravalg fra operatørernes side af hensyn til projektets ressourcer eller som en bevidst afgrænsning af operatørens funktion. I begge tilfælde er dette efter vores opfattelse uhenigtsmæssigt. Dette gælder særligt for operatører med en bred aktivitetsportefølje med relevans for deltagervirksomhederne så som væksthuse (erhvervs-huse). Disse kunne med fordel anvende denne viden til at imødekomme fremtidige behov hos deltagervirksomhederne. Dette er efter vores opfattelse en konklusion med en vis tværgående relevans, og bør primært udmøntes igennem dialogen om forventningerne til kommende projektansøgere.

Øvrige effekter

Vi har tidligere berørt, at rådgivningsforløbene skaber en række positive virkninger som ikke opfanges af de opstillede indikatorer. I relation til de ønskede effekter, gælder dette særligt mål for virksomhedernes vækst på det globale marked, og den afledte virkning hos underleverandører og samarbejdspartnere. Det er vores vurdering, at disse to effekter afspejler en samfundsmæssig værdiskabelse, som ikke afspejles i de nuværende indikatorer for indsatsen. I forlængelse af denne konklusion og vurderingen af de nuværende indikatorer ser vi således

²⁸ Indikatorer for effektforudsætninger indgår ikke i bevillingsgrundlaget for nogen projekter, men er en del af evaluators evalueringsdesign. Indikatorerne søger at belyse den konkrete værdiskabelse i virksomhederne via spørgeskemaer.

et behov for et bredere sæt af (projektspecifikke) indikatorer, der i højere grad afspejler de forskellige måder effekten kommer til udtryk på.

Foruden dette er det vores vurdering, at den ovenfor beskrevne kapacitetsopbygning, der i mange tilfælde sker hos deltagervirksomhederne er en af de væsentligste langsigtede effekter fra projekterne under prioriteten. Af hensyn til ikke at skabe yderligere dokumentationskrav gennem flere indikatorer, mener vi ikke, at der er behov for programindikatorer for denne værdiskabelse. I stedet mener vi med fordel, at man kan skærpe operatørernes ansvar for, at der stilles konkrete udviklingsmål for de enkelte rådgivningsforløb. Dette kan eventuelt kombineres med projektspecifikke mål, så der kan samles systematisk op på tværs af virksomhedsforløb inden for det enkelte projekt.

Crowding-out

En række projekter som eksempelvis 'Zealand Global' (Sjælland), 'Program for eksport og internationalisering' (Midtjylland) og 'Indtag det grønne vækstmarked i Østafrika' (Nordjylland) har et klart fokus på virksomhedernes internationalisering. Vi kan dog konstatere, at størstedelen af indsatser arbejder med virksomhedernes eksport som et delelement af virksomhedens vækstambition. Dette har vi via survey indsamlet data om ved at spørge til den forventede eksportandel i den forventede vækst. I denne data ser vi en betydelig variation i andelen af deltagervirksomheder, der forventer en positiv udvikling i deres eksport, som følge af deltagelsen. Nedslag i tre af de største projekter, der indtil nu er bevilliget under prioriteten, viser at henholdsvis 44 %, 59 % og 90 % af deltagervirksomheder forventer en positiv udvikling i deres eksport som følge af deres deltagelse. I indsatser med begrænset systematisk fokus på eksport er der en betydelig risiko for, at projekterne for en stor dels vedkommende bidrager til en crowding-out effekt på det hjemlige marked. Vi ser derfor et behov for, at skærpe programtekstens fokus på eksport og nye hjemlige markeder (se **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**).

5.3.2 Relevans

Indsatsernes relevans ift. aktuelle udfordringer

I Regionalfondsprogrammet er det danske EU-2020 mål om en strukturel beskæftigelsesfrekvens på minimum 80 % for de 20-64 årige fastsat som det overordnede mål for prioritetsakse 2 'flere vækstvirksomheder'. Afsættet for dette mål var, at den strukturelle beskæftigelse var faldet fra 79,7 % i 2008 til 75,4 % i 2012. Den seneste opgørelse fra 2016 viser en strukturel beskæftigelse på 77,4 %, imens det skønnes, at niveauet for 2020 vil være ca. 79 %, og dermed tæt på målet på 80 %. Hertil er både beskæftigelsesgabet og ledighedsgabet blev lukket i 2017. Dette har ledt til konklusionen, at der fremover er øget risiko for flaskehalse på arbejdsmarkedet.²⁹ Om end målet om at øge den strukturelle beskæftigelse efter vores vurdering er et relevant pejlemærke for prioritetsaksen, må vi samtidig konkludere, at udfordringen er vendt, og nu også handler om sikre adgangen til kvalificeret arbejdskraft som forudsætning for at realisere væksten i de private virksomheder.

²⁹ Danmarks Nationale Reformprogram 2018, Regeringen, s.10.

Udfordringer ved
nuværende rammer
ift. målsætningerne

Kritikpunktet om at der ikke kan ydes støtte til aktiviteter, der understøtter selve implementeringen af vækstplanen i deltagervirksomhederne. Denne son- dring mellem udvikling af vækstplan og implementering er dog i praksis sjæl- dent to uafhængige størrelser i virksomhederne. De interviews med virksom- hedsrepræsentanter og projektoperatører, vi lægger til grund for evalueringer- nes konklusioner, understreger, at processen er langt mere dynamisk, og at ud- vikling og implementering reelt foregår parallelt. Dette gør det det vanskeligt for operatørerne at tilrettelægge aktiviteter, der alene understøtter udviklingen af vækstplanen. Noget tyder dog på, projektoperatørerne (eller de regionale sags- behandlere) ofte har fortolket denne regel mere restriktivt end tiltænkt. Eksem- pelvis er det muligt at støtte pilottest og validering af nye initiativer i virksomhe- derne, der mindsker risikoen ved at udrulle en ny strategisk satsning i fuld skala. Dette leder os til den konklusion, at kritikken hovedsageligt skyldes en manglende tydelighed om programmets muligheder, og derfor bør adresseres via øget synlighed om programmets rammer. Samtidig er det dog vigtigt for os at fremhæve, at man også i praksis bør udnytte programmets muligheder fuldt ud ved at tillade, at projekterne gennemfører aktiviteter, der går relativt lagt i afprøvningen af nye tiltag.

Bredere fokus på aktiviteter og aktører, der kan bidrage til forløbene

Herudover har vi flere gange noteret os det synspunkt hos operatører og delta- gervirksomheder, at selve aktiviteten med at formulere en vækstplan har for stort fokus. I den forbindelse noterer vi os, at programteksten fokuserer snæ- vert på den værdi, der kan skabes i relationen mellem deltagervirksomheder og private rådgivere, der via deres ydelser er det centrale virkemiddel for priorite- taksen. For, at øge prioritetsaksens anvendelsesmuligheder opfordrer vi til at se bredere på det økosystem, SMV'eren indgår i – herunder store virksomheder, vi- densinstitutioner, forskellige investorer og start-ups. Ikke mindst ScaleUp Den- mark har været et godt eksempel på, hvordan samarbejdet med store virksom- heder kan inddrages i deltagervirksomhedernes forløb og sammen med de pri- vate rådgivere skabe værdi. I midtvejsevalueringen af ScaleUp Denmark blev det tydeligt, at store virksomheder kan indgå som sparringspartnere i en slags mentorordning, samarbejdspartnere i forbindelse med udvikling og test af nye produkter/løsninger samt som potentielle investorer. Foruden at udvide priori- tetsaksens anvendelsesmuligheder, er det også vores vurdering, at dette vil give bedre forudsætninger for at tilrettelægge aktiviteter, der matcher den enkelte deltagervirksomheds behov for viden, test, netværk med videre.

Vækstplaner

Vækstplanerne er det umiddelbare output af de rådgivningsforløb deltagervirk- somhederne gennemfører. Vækstplanerne dokumenterer de anslåede effekter, så de tilsammen danner grundlag for projekternes opgørelse af målopnåelse. Samtidig kan vi konstatere, at en del af vækstplanerne er meget kortfattede, overordnede, og giver meget begrænset indsigt i sammenhængen mellem råd- givningsforløbet og den forventede vækst. Dette er efter vores opfattelse med til at kompromittere validiteten af vækstplanen og til at skabe usikkerhed om del- tagervirksomhedernes reelle udbytte. I tillæg hertil observerer vi kun meget sjældent i vores stikprøvevise gennemgang af vækstplanerne, at de forholder sig til de mest oplagte barrierer for implementering. Eksempelvis har vi i en række

tilfælde brugt de opfølgende interviews til belyse konsekvenserne for virksomheden, hvis det vækstplanen udmøntes som tiltænkt. Her har deltagervirksomhederne i flere tilfælde gjort opmærksom på, at det formentlig ikke i praksis vil være muligt at rekruttere de medarbejdere, der skal til for at indfri potentialet. Også adgang til relevante samarbejdspartnere eller adgang til kapital er blevet fremhævet som barrierer. På dette grundlag ser vi et behov for at skærpe kravet til operatørernes kvalitetssikring af vækstplanerne.

Vi har set flere gode eksempler på, hvordan vækstplanerne kan fungere som et operationelt styringsredskab for deltagervirksomheden i forbindelse med rådgivningsforløbet og den efterfølgende implementering. Vi har dog observeret, at der meget sjældent opstilles operationelle målsætninger for samarbejdet mellem rådgiver og virksomhed. Det er således efter vores opfattelse en mangel, at vækstplanerne ikke indeholder klare målsætninger for virksomhedernes umiddelbare udbytte ved forløbets afslutning, men kun forventningerne til den fremtidige vækst. Det gør det vanskeligt for alle involverede aktører at forventningsafstemme om rådgiverforløbenes succeskriterier og fastslå virksomhedernes konkrete udbytte af deltagelsen. Vi har over længere tid konstateret denne problemstilling i projekterne og fundet, at det ikke vil være muligt at opstille programspecifikke indikatorer, der kan fungere som meningsfuld fællesnævner for alle de typer projekter der igangsættes. Dog er det vores opfattelse, at operatøren bør gives et større ansvar for, at der opstilles konkrete, målbare succeskriterier for alle de rådgivningsforløb der igangsættes.

Slutteligt har vi konstateret, at deltagervirksomhederne i et enkelt projekt har kunnet udarbejde vækstplaner alene på baggrund af deltagelse i kollektive træningscamps. I vores evaluering af det enkelte projekt konkluderede vi, at der ikke kunne sandsynliggøres en sammenhæng mellem de kollektive aktiviteter og øget vækst i deltagervirksomhederne. Dette børe efter vores vurdering anspore til overvejelser om dette stadig bør være muligt, at deltagervirksomhederne kan udarbejde en vækstplan alene med udgangspunkt i deltagelsen i kollektive aktiviteter. Man kan derfor overveje at skærpe kravet til kommende projekter, der ønsker at benytte sig af denne mulighed. Det bør i den forbindelse være projektansøgers ansvar at sandsynliggøre potentialet for vækst, baseret på deltagelse i kollektive forløb.

5.3.3 Kohærens

Sammenhæng
mellem indsatser
under prioriteten

Vi har flere gange noteret os, at projektoperatorerne oplever et overudbud af projekter under prioritetsaksen, og at dette medfører rekrutteringsvanskeligheder, og u hensigtsmæssigt overlap mellem indsatserne. En gennemgang af de igangsatte projekter giver også indtryk af et stort udbud. Vi har tidligere i forbindelse med vores temaevaluering af prioritetsaksen³⁰ kategoriseret de igangsatte projekter i følgende kategorier:

- > Internationaliseringsprojekter
- > Branchespecifikke acceleratorforløb

³⁰ 'Midtvejsevaluering af Flere vækstvirksomheder', COWI, maj 2018.

- > Generelle vækstprogrammer
- > De 12 hubs under ScaleUp Denmark

Ud fra vores indsigt i de enkelte projekter og deres indhold er det ligeledes vores klare vurdering, at der eksisterer overlap i indsatserne og en betydelig risiko for utilstrækkelig koordination af tilbuddene til virksomhederne. Alene mellem de 12 hubs i Scale-Up Denmark konkluderede vi i omtalte midtvejsevaluering, at det var en udfordring at koordinere rekrutteringen internt og i relation til det øvrige erhvervsfremmesystem. Som eksempel vil en midtjysk virksomhed med evne og vilje til vækst, der leverer komponenter til vindmølleproducenter, potentielt være relevant deltager i både 'Program for virksomhedsudvikling' med Væksthus Midtjylland som operatør, 'Udviklingsprogram for underleverandører i vindmølleindustrien', som drives af Vindmølleindustrien samt Scale-Up Denmarks hub for energieffektive teknologier, der drives af SE Next Step, Insero, CLEAN m.fl. Det bør dog retfærdigvis nævnes, at vi også har set gode eksempler på velkoordinerede projekter, som eksempelvis det generelle program 'Vilje til vækst' med Væksthus Nordjylland som operatør, der koordineres med Det Maritime Elitetræningscenter, som MARCOD er leadpartner for.

Det dog samtidig erfaringen herfra, at koordineringen er ressourcekrævende, og kræver gensidigt ejerskab for begge projekters succes. Det er vores vurdering, at det på nuværende tidspunkt vil være vanskeligt at koordinere rekrutteringen yderligere. Ikke mindst i lyset af, at operatørerne ikke har økonomisk incitament til at allokere ressourcer til koordinering, men derimod har et økonomisk incitament til at nå deres egne mål for rekruttering. I lyset af de udbredte rekrutteringsudfordringer vil det i praksis være det styrende for operatørernes adfærd.

Projekter sammensat af bevillinger fra flere prioriteter

Synergier med
andre strukturfond-
sindsatser

Vi har konstateret, at der med varierende succes er igangsat projekter, der er baseret på flere strukturfondsbevillinger. Mest omfattende er Design2innovates fire parallelle projekter 'Growth by Design' (Regionalfondens prioritet 1.1a), 'Growth Catalyst' (Regionalfondens prioritet 2), 'Design Business Boot Camp' (Socialfondens prioritet 1.1a) og 'Design Innovation' (Socialfondens prioritet 1.2). Hertil kommer også Agro Business Park, der har videreudviklet projektet Future Food Innovation til de tre sammenhængende projekter 'FFI Growth' (Regionalfondens prioritet 2), 'FFI - Proof of Principle' og 'FFI Development' (begge Regionalfondens prioritet 1.1a). Foruden disse eksempler kombinerer en række andre projekter også bevillinger på tværs af Regionalfondens og Socialfondens prioritetsakser. Fælles for de projekter, vi har evalueret, er, at det i praksis er vanskeligt at koordinere projekterne til en sammenhængende indsats overfor målgruppen. Dette skyldes dels, at det er vanskeligt at koordinere aktiviteterne tidsmæssigt i to eller flere projektbevillinger, så de danner et sammenhængende forløb for deltagerne, når projekterne typisk skal gennemføres inden for en tre-årig periode. Herudover har projekterne individuelle mål, som i realiteten bliver styrende, frem for den samlede indsats.

Øvrige snitflader

Foruden de projekter der består af flere bevillinger, kan vi konstatere, at den største snitflade for 'Flere vækstvirksomheder' er til 'Iværksætteri' (Socialfondens prioritet 1.1a). Dette skyldes, at man inden for rammerne af 'Flere vækstvirksomheder' også har mulighed for at arbejde med iværksættere. Den nordjyske iværksætterindsats 'Nordjysk NewBizz' er et godt eksempel på snitfladen mellem de to programmer, fordi den brede indsats er medfinansieret under Socialfondens prioritet 1.1a, mens projektets eliteforløb for iværksættere med størst vækstpotentiale er finansieret under 'Flere vækstvirksomheder'.

Forklaringen på overlappet i målgruppen for de to programmer skal findes i definitionen på en vækstvirksomhed. Den tilsiger, at udgangspunktet for den treårige vækstperiode (jf. kravet for at kunne opgøres som vækstvirksomhed) potentielt kan ligge op til to år efter afslutningen af deltagerforløbet. Det giver mulighed for, at der kan rekrutteres start-ups uden ansatte til projekterne under 'Flere vækstvirksomheder', når blot man kan sandsynliggøre, at de vil have fem medarbejdere inden for to år efter deres deltagelse som baseline for vækstperioden. Vi har blandt andet konstateret en omfattende rekruttering af start-ups til elitetræningscentre i Scale Up Denmark, men kan i øvrigt konstatere, at projekternes målgruppe varierer i takt med de enkelte projekters fokusområder.

Som udgangspunktet ser vi fleksibiliteten i målgruppefokus som en styrke for programmet, der giver operatørerne mulighed for at målrette projekterne mod de virksomheder med et vækstpotentiale bredt betragtet. Men vi vurderer også, at der er en betydelig risiko for et ukoordineret overlap mellem projekterne under de to akser. For at undgå at projekterne under de to prioritetsakser målretter sig de samme deltagere, bør man efter vores vurdering ikke udvælge virksomhederne på baggrund af deres alder, omsætning eller antal medarbejdere, men i stedet lægge vægt på virksomhedens modenhed, og potentialet for at arbejde frem for et 'proof-of-scale'. Det er vores vurdering, at det i høj grad bør være operatørernes og fremtidige projektansøgers ansvar at sandsynliggøre, at projekterne kommer til at ligge i naturlig forlængelse af hinanden, og ikke overlapper uhensigtsmæssigt.

Sammenhæng med
øvrige nationale/re-
gionale indsatser

Ifølge erhvervsfremmeeftersynet fra 2016³¹ udgør udgifterne til 'rådgivning, herunder tilskud hertil' mere en 20 % af udgifterne til erhvervsfremme på både regionalt og nationalt niveau, hvilket placerer rådgivning i den tunge udgiftskategori. Rapporten konkluderer ligeledes, at der er overlap i den rådgivning, virksomhederne modtager hos den lokale erhvervsservice og de regionale væksthuse. Vi genkender billedet fra de evalueringer, vi har gennemført, og tilslutter os konklusionen om, at mange af de rådgivningsforløb, der udbydes på regionalt niveau har været overlappende med tilbud hos den lokale erhvervsservice.

³¹ 'Eftersyn af erhvervsfremmesystemet' (2016), McKinsey m.fl.

5.4 anbefalinger

Nedenfor følger evaluators primære anbefalinger til justering af de nuværende rammer for prioriteten og/eller til fokus i håndteringen af fremtidige projekter under prioriteten.

Anbefaling 5-1

Større tydelighed om afgrænsningen til 'implementering'. Der er brug for større synlighed om mulighederne for at lave pilottest og afprøvning af nye tiltag inden for rammerne af prioriteten. Det er som nævnt vores vurdering, at programmets muligheder for at lade deltagervirksomheder afprøve nye strategiske tiltag er mere udstrakte end de i praksis er fortolket og implementeret af projektoperatørerne. Det er derfor vores anbefaling, at man i programteksten tydeliggør mulighederne for også at medfinansiere aktiviteter, der støtter virksomhedernes afprøvning. I tillæg hertil forslår vi, at man supplerer dette med en aktiv kommunikationsindsats for at synliggøre de eksisterende muligheder. Dette kan eksempelvis ske via formidling af en række cases, der illustrerer, hvor grænsen mellem afprøvning og implementering i praksis vil gå. Den aktive kommunikationsindsats kan rettes mod nuværende og kommende projektoperatører og have til formål at synliggøre programmets muligheder. Samtidig er det dog vigtigt for os at fremhæve, at man også i praksis bør udnytte programmets muligheder fuldt ud ved at tillade, at projekterne gennemfører aktiviteter, der går relativt lagt i afprøvningen af nye tiltag.

Anbefaling 5-2

Behov for mere nuancerede indikatorer for virksomhedernes vækst. Definitionen af en vækstvirksomhed giver operatørerne incitament til at rekruttere virksomheder med få medarbejdere. Samtidig er det vanskeligt for de fleste andre virksomheder at honorere definitionen på 20 % vækst i antallet af medarbejdere tre år i træk, også selvom virksomhederne har en høj nominel vækst i antal medarbejdere. I forlængelse heraf kan vi konstatere, at virksomhedernes forventninger til øget omsætning langt overstiger forventningerne til nye jobs. Således er en stor del af den forventede vækst 'jobløs'. Endvidere bidrager en stor del af vækstindsatsen til en bredere vækst i de deltagende virksomheders værdikæder, som kun kan indfanges ved også at opgøre økonomisk vækst hos eksempelvis partnere, underleverandører eller videnrådgivere. Som et første skridt anbefaler vi derfor at sænke kravet om 10 % vækst i antal medarbejdere tre år i træk i definitionen på en vækstvirksomhed, og samtidigt overveje at sidestille væksten i antal medarbejdere med vækst i omsætning. Definitionen lægges til grund for det programfastsatte resultatmål 'antal vækstvirksomheder'.

Anbefaling 5-3

Vækst på det danske marked skaber risiko for crowding out, og der er behov for et større internationalt fokus i de projekter der igangsættes. Der er efter vores opfattelse en risiko for, at en betydelig del af effekten hos deltagervirksomhederne vil medføre en crowding-out-effekt, hvor væksten hos deltagervirksomhederne sker på bekostning af andre danske virksomheders vækst. Dermed er konsekvensen også at den samlede jobvækst vil være mindre end den totale jobvækst hos deltagervirksomhederne. Denne konklusion rodgår vi i den gennemgående observation, at en stor del af deltagervirksomhederne alene er etableret på det danske marked, og at eksportandelen af den forventede omsætningsvækst varierer betragteligt. Det er derfor vores anbefaling, at man i programteksten skærper formuleringerne, der vedrører forventningerne til

virksomhedernes internationalisering eller vækst på nye danske markeder. Foruden dette, kan man overveje mulighederne for at supplere den programfastsatte outputindikator 'Anslået skabt omsætning' ved at efterspørge en miniumsforventning til eksportandelen af den forventede vækst - eller andelen af den forventede vækst, der sker på et *nyt* dansk marked, som projektspecifikke indikatorer.

Anbefaling 5-4

Større grad af metodefrihed for operatører. Det er vores konklusion, at projektoperatorerne med fordel kan gives større frihed til at tilrettelægge projekter, der adresserer identificerede behov hos målgruppen. Vi kan generelt konstatere, at der ligger et potentiale i at udvide fokus i prioriteten, så der også gives mulighed for at støtte deltagervirksomhedernes samarbejde med et bredere udsnit af aktører i økosystemet ud over alene private rådgivere. Her er inddragelsen af store virksomheder i Scale-up Denmark et godt eksempel på potentialet for værdiskabelse. Eftersom muligheden allerede eksisterer i programmet, anbefaler vi derfor at der i forbindelse med annonceringer af projektmuligheder opfordres mere eksplicit til samarbejde med andre typer aktører i virksomhedernes økosystem. Vi mener ikke, at man i den forbindelse bør ændre det overordnede effektsigte, men i stedet give større metodefrihed for operatørerne til at tilrettelægge de mest relevante forløb for deltagervirksomhederne.

Anbefaling 5-5

Skarp projektoperatorernes ansvar ift. deltagerforløbene. I forlængelse af ovenstående anbefaling vurderer vi dog samtidig, at det vil være hensigtsmæssigt at skærpe kravet til operatørernes egen involvering og kvalitetssikring af deltagerforløbene. Dette kan være i flere sammenhænge:

- > Vi har konstateret et betydeligt overlap mellem de igangværende projekter inden for prioritetsaksen, ligesom der potentielt kan være et betydeligt overlap med projekter under Socialfondens prioritet 1.1a. Det er vores anbefaling, at projektansøgere i højere grad bør sandsynliggøre, at de behov, man ønsker at dække med nye projekter, ikke allerede er dækket af eksisterende projekter; at der er indtænkt en koordination med tilgrænsende indsatser; og at der er kritisk masse i projektets målgruppe til at rekruttere det ønskede antal deltagere.
- > Vi har i flere tilfælde konstateret, at operatørerne spiller en meget lille rolle i virksomhedernes udvælgelse af private rådgivere. Samtidig har det i en række tilfælde været vanskeligt at redegøre for disse forløbes værdiskabelse. Derfor anbefaler vi, at man skærper operatørens ansvar i forbindelse med valg af rådgiver. Vi ser i mange projekter, at der ikke opstilles succeskriterier for samarbejdet mellem virksomhed og rådgiver, der dels kan tjene som grundlag for forventningsafstemning og dels kan bruges til at afgøre, om målet med forløbet blev indfriet. Efter vores opfattelse bør det være operatørernes ansvar at sikre kvaliteten af målene samt ambitionsniveau for forløbet. Ikke mindst fordi virksomhederne ofte oplever dette som en ukendt og vanskelig disciplin.
- > Vækstplanerne i de evaluerede projekter tager sig meget forskelligt ud, og er af svingende kvalitet. Derfor anbefaler vi, at det entydigt bliver operatørens ansvar at kvalitetssikre vækstplanerne, inden de godkendes. Dette

skal dels sikre opfølgning på udbyttet af rådgivningsforløbet, dels sikre, at der er redegjort tilstrækkeligt for sammenhængen mellem det gennemførte forløb og de anførte effektforventninger. Herudover bør vækstplanen forholde sig til de væsentligste barrierer for implementering, og korrigere effektforventningerne for dette. Der foreligger i dag flere gode eksempler på, hvordan en vækstplan kan udarbejdes, som men med fordel kan formidle til nye operatører. Dog bør muligheden for en vis metodefrihed fastholdes.

Ovenstående anbefalinger kan implementeres ved at tilføje formuleringer i programteksten, eller uddybe allerede eksisterende formuleringer. Herudover kan implementeringen understøttes ved, at operatørens rolle i projektet synliggøres i fremtidige annonceringer og lægges til grund for vurderingen af de indkomne ansøgninger.

Anbefaling 5-6

Udnyttelse af synergi mellem prioritetsakserne. Vi har i evalueringen konstateret relativt få tilfælde, hvor projekterne på tværs af prioritetsakserne er tilrettelagt med henblik på sammenhængende forløb for virksomhederne. Det er derfor vores anbefaling, at man i forbindelse med fremadrettede bevillinger lægger større vægt på projekter, der er indbydes koordineret. Således kan nogle vækstplaner eksempelvis delvist udmøntes via 'vækstrettet kompetenceudvikling' (Socialfondens prioritet 1.2) eller opkvalificering af medarbejdere (Socialfondens prioritet 4.2). Omvendt kan 'vækstrettet kompetenceudvikling' også bruges til at kvalificere virksomhedens ledelse til at udvælge og gennemføre samarbejde med en privat rådgiver med sigte på et vækstforløb. Herudover er der også efter vores opfattelse potentiale for at udnytte kombinationsmulighederne inden for Regionalfonden, hvor kommerialiseringen af en prototype, der er udviklet i et innovationssamarbejde (Regionalfondens prioritet 1.1a) kan ske i samarbejde med en privat rådgiver, og munde ud i en vækstplan centreret om det nye produkt eller løsning. Afsættet for eventuelle kombinationer af prioritetsakserne bør baseres på tydeligt identificerede behov hos målgruppen, og om muligt baseres på pilotforsøg inden projektets foldes ud i fuld skala.

6 Energi- og resourceeffektive SMV'er (prioritet 3.1)

6.1 Overblik

Nedenfor giver vi et kort overblik over prioriteten, herunder dens formål, indhold og foreløbigt bevilgede projekter. Afsnittet indledes med programmets egen beskrivelse af prioriteten.

6.1.1 Beskrivelse af prioriteten

En effektiv udnyttelse af ressourcer er vigtig for både den enkelte virksomheds konkurrenceevne, klimaet og for hele samfundsøkonomien. Virksomheder, som har indarbejdet bæredygtighed i deres forretningsmodel, har en tendens til at klare sig forholdsvis godt, hvilket kan skyldes, at råvarepriserne siden 2000 er steget voldsomt og trods udsving holder et højt niveau, som gør det generelt dyrere og mere risikofyldt at have produktion. Samtidig er grønne forretningsmodeller et relativt nyt område for mange SMV'er og forbundet med stor usikkerhed i forhold til effekter og investeringsbehov.

Det specifikke mål inden for dette indsatsområde er at **forbedre energi- eller resourceeffektiviteten i SMV'er**, hvormed der medvirkes til at styrke konkurrenceevnen og indfri programmets overordnede mål om at skabe nye arbejdspladser og styrke produktivitetsvæksten. En mere effektiv energi- og resource-anvendelse vil reducere klima- og miljøbelastningen, bl.a. ved at mindske udledningen af drivhusgasser, og dermed bidrage til EU 2020-klimamålet.

6.1.2 Indhold af prioriteten

Kravene til indsatsen er, at hvert enkelt projekt forankres hos en operatør, som skal medvirke til at styrke den grønne omstilling i et antal SMV'er. Desuden skal indsatsen følge tre faser:

- 1 *Screening af SMV'er med potentiale for at blive mere resource- og energieffektive.* Denne fase skal som minimum indeholde følgende kriterier:
 - > Potentiale for resource- og energieffektivitet: det skal være sandsynligt, at virksomheden vil kunne skabe en betydelig og målbar forbedring af resource- og energieffektiviteten. Forbedringen skal kunne ske inden for to år efter indtrædelse i projektet.
 - > Motivation: Ledelse indstillet på at bruge tid og ressourcer.
- 2 *Rådgivning og sparring mv. om at udløse potentialet.* Denne fase skal tage udgangspunkt i den enkelte virksomheds specifikke forretningsmæssige situation. Støtten skal resultere i, at der udarbejdes en konkret ny grøn forretningsmodel for den enkelte SMV eller netværk. I udformningen af forretningsmodellen skal de økonomiske og miljømæssige gevinster ved forbedret

ressource- og energianvendelse kortlægges. Desuden skal den grønne forretningsmodel indeholde konkrete anvisninger på forbedring af energi- og ressourceeffektivitet og målbare effekter ift. energi- og materialeforbrug samt udledning af drivhusgasser.

3 *Implementering.*

Aktiviteter

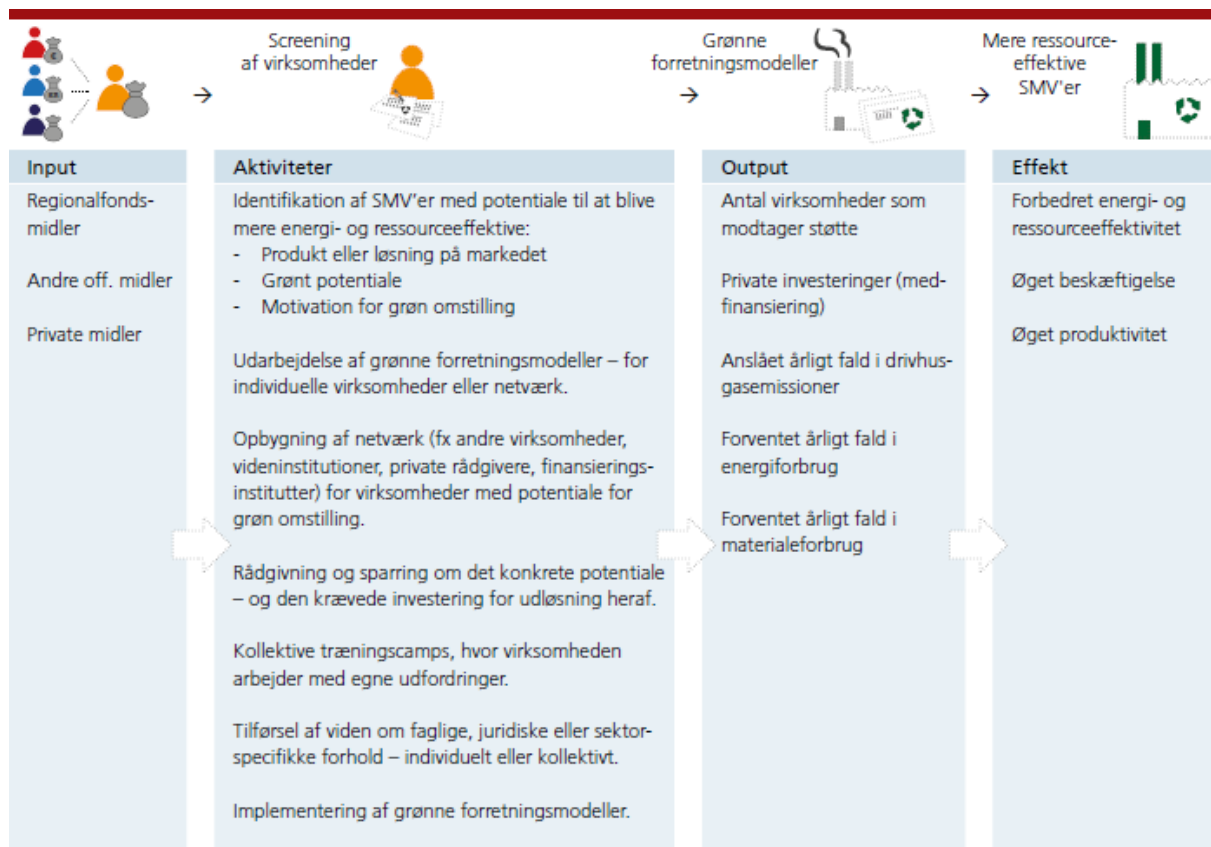
Prioritetens aktiviteter omfatter:

- > Opbygning af netværk, inkl. samarbejde med kunder og leverandører mv.
- > Tilknytning af rådgiver, der har erfaring med energi- og ressourceeffektiv forretnings-udvikling
- > Rådgivning hos videninstitution om fx teknologi
- > Rådgivning til beregning af investeringsbehov og forventede resultater Ud-
vikling af business cases og rentabilitetsanalyser af grønne forretningsmo-
deller.

Samt yderligere kollektive aktiviteter:

- > Virksomheder, som har implementeret en energi- eller ressourceeffektiv forretningsmodel, præsenterer deres erfaringer, herunder tilgang til proces-
sen, mulige barrierer mv. samt opnåede effekter i virksomheden.
- > Tilførsel af viden om faglige eller sektorspecifikke forhold ved at omstille
virksomheden, og viden om konsekvenser fx i forhold til efterlevelse af
standarder og krav.

På baggrund af ovenstående beskrivelse af prioritetens formål og aktiviteter kan
der opstilles følgende effektkæde for prioriteten:



6.1.3 Projekter under prioriteten

Nedenstående tabel giver et overblik over hvilke projekter, der på nuværende tidspunkt er igangsat under prioritetsaksen, samt hvilke projekter COWI har evalueret. Det fremgår, at vi på nuværende tidspunkt har samlet erfaringer fra 10 projekter gennem 2 midtvejsevalueringer og 1 slutevaluering. De følgende afsnit vil bygge på indsigter fra disse rapporter samt fra de supplerende interview som er gennemført i forbindelse med temaevalueringen.

Tabel 6-1 Oversigt over bevilgede projekter på evalueringstidspunktet

Projekttitle	Start	Slut	Region	Tilslagsmodtager	Evalueret?	
					Midt	Slut
Bæredygtig Bundlinje Bornholm	01-11-2017	31-12-2020	Bornholm	Gate 21		
CLEAN GREEN PLAN	02-12-2015	31-05-2020	Syddanmark	CLEAN	✓	
CLEAN GREEN PLAN	29-11-2017	31-12-2020	Sjælland	CLEAN		
Bæredygtig Bundlinje	01-10-2015	30-04-2019	Hovedstaden	Gate 21		
Rethink Business - Design for disassembly	01-01-2015	29-02-2016	Midtjylland	Lifestyle & Design Cluster		
Fokuseret værdikædesamarbejde - design for optimal ressourceanvendelse	26-01-2016	31-12-2018	Midtjylland	Lifestyle & Design Cluster		
Intelligent energi- og ressourceoptimering med grønne forretningsmodeller	01-01-2016	31-12-2018	Nordjylland	Aalborg Universitet		
Bæredygtig vækst gennem energi- og ressourceeffektive SMV'er	01-01-2016	30-06-2020	Nordjylland	NBE Norddanmark		
Bæredygtige synergier. Faciliteret Industriel Symbiose for Energi- og Ressourceeffektivitet	02-03-2017	31-07-2019	Nordjylland	Aalborg Universitet		
Rest til Ressource - Grønne forretningsmodeller for SMV'er	01-07-2015	30-06-2018	Sjælland	Kalundborg Kommune	✓	✓

6.2 Fremdrift

I dette afsnit beskriver vi fremdriften for de igangsatte projekter under prioriteten. Vi præsenterer fremdriften under de to overskrifter 'Effektivitet', som er fremdriften i forhold til målsætningerne, og 'Efficiens', som beskriver den foreløbige omkostningseffektivitet for de igangsatte projekter for hver af prioritetens indikatorer.

Midler bevilget under prioritetsaksen

Den samlede status for tildeling af midler under prioritetsaksen er, at der på evalueringstidspunktet i alt er givet tilsagn for omkring 89 millioner kroner til projekter under prioritetsaksen. Dermed er der bevilget 38 % af det samlede budget for prioritetsaksen på knap 232 millioner kroner. Dette indikerer visse vanskeligheder med at udmønte midlerne sammenlignet med prioritetsakse 1 og 2 under Regionalfondsprogrammet. Ikke mindst, når der sammenlignes med prioritetsakse 1 og 2 under Regionalfonden, hvor der som tidligere beskrevet er givet tilsagn om 61 % af de budgetterede midler for begge prioritetens vedkommende. Datagrundlaget for evalueringen giver kun begrænset mulighed for at sige noget om, hvad der afholder ansøgere fra at søge midler under prioriteten, men nogle af udfordringerne beskrevet i de følgende afsnit er formentlig medvirkende. Dertil kommer, at området er karakteriseret ved færre egnede projektholdere til at udmønte midlerne sammenlignet med prioritet 1 og 2.

6.2.1 Effektivitet

Vi præsenterer her den kvantitative målopnåelse i forhold til de programfastsatte indikatorer for prioriteten. Afsnittet indeholder en opsummering af de foreløbige igangsatte projekters målopnåelse i forhold til de opstillede målsætninger. De mulige årsager til den foreløbige succesfulde eller mangelfulde målopnåelse

på prioritetens forskellige indikatorer diskuterer vi nærmere i det følgende afsnit 'Vurdering af den foreløbige implementering'.

I nedenstående figur præsenterer vi måltallene for hver indikator og hvor meget, der er realiseret heraf. Vi skelner mellem de overordnet fastsatte måltal for prioriteten ('programmål') og summen måltallene for de på evalueringstidspunktet igangsatte projekter ('aggregerede projektmål'). Den procentvise opgørelse i kolonnen til højre viser den foreløbige realisering af programmålene.

Tabel 6-2 Foreløbig målopnåelse for prioriteten

	Realiseret	Aggregerede projektmål	Programmål	Fremdrift ift. Programmål
3.1. Antal virksomheder som modtager støtte	254	631	1.600	16 %
3.2. Private investeringer som matcher offentlig støtte til virksomheder (kroner)	6.323.677	30.156.530	62.250.000	10 %
3.3. Anslået årligt fald i drivhusgasemissioner (tons CO ₂ -ækvivalenter)	109.912	43.064	30.000	366 %
3.4. Anslået årligt fald i energiforbrug (gigajoule)	23.746	213.380	500.000	5 %
3.5. Anslået årligt fald i materialeforbrug (tons)	14.366	22.748	80.000	18 %

Tabellen ovenfor viser et meget blandet niveau for indfrielsen af prioritetens målsætninger, med en målopnåelse i forhold til de opstillede programmål som går fra 5 % til 366 %. Den store spredning er efter vores vurdering et udtryk for, at det har været vanskeligt at finde det rette niveau for fastlæggelsen af måltal, både i projekterne og for programmet. Det afspejles i, at nogle måltal har været meget svære at nå, mens andre formentligt har været sat for lavt. Dog afspejler særligt tallene for reduktioner i drivhusgasser, energi- og ressourceforbrug formentligt også, at selve opgørelsesmetoderne er forbundet med stor usikkerhed. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at der er realiseret næsten 4 gange så meget som programmets samlede mål for reduktion af drivhusgasemissioner, mens der kun er realiseret hhv. 5 % og 18 % af de forventede reduktioner i energi- og materialeforbrug.

Dette afspejler efter vores vurdering en skæv konvertering mellem energiforbrug og drivhusgasemissioner. Ved at omregne forholdet mellem de opstillede i måltal i ovenstående tabel kan vi se, at programmet en forventning om, at 1 ton reduktion i drivhusgas svarer til et fald i energiforbrug på omkring 4.616 kWt. Det er et relativt konservativt skøn i forhold til overslagsberegninger fra Dansk-Energi, der estimerer et ton drivhusgas til at svare til cirka 2.860 kWt.³² Altså over en tredjedel under programmets estimat. De igangsatte projekters foreløbige realisering af målene indikerer dog, at man gennemsnitligt har kunne reducere et ton drivhusgasemission med en reduktion i energiforbrug på gennemsnitligt 60 kWt. På den baggrund må opgørelsen af reducerede drivhusgasemissioner indtil nu betragtes som meget optimistiske skøn. Det er dog væsentligt at understrege, at et enkelt projekt står for næsten hele den realiserede reduktion i

³² Effekt af elforbrug på CO₂-udledning - Dansk Energi, 24. januar 2017

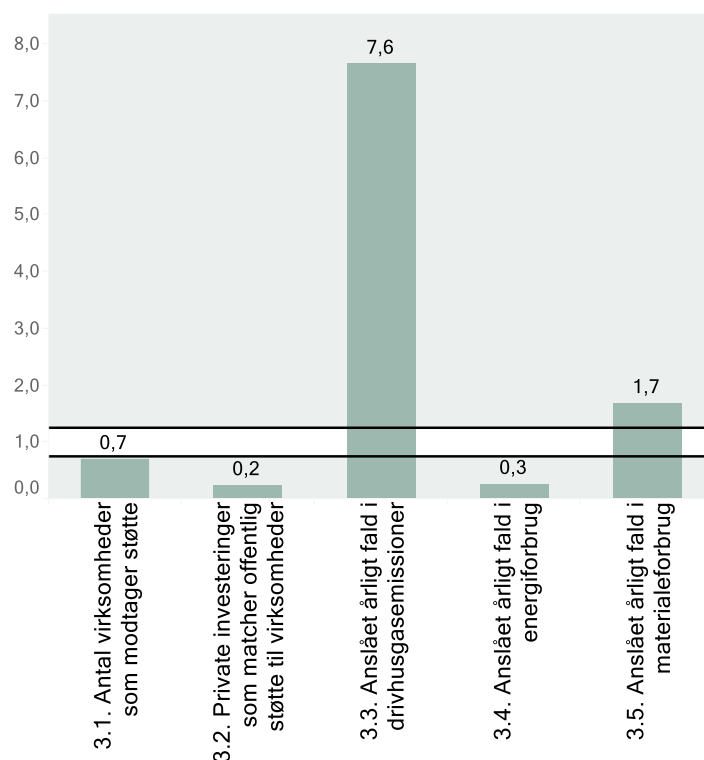
drivhusgasemissioner og dermed er med til at hæve niveauet for realiserede reduktioner i drivhusgasemissioner markant. Usikkerheden i tallene afspejler udfordringerne ved at opgøre omfanget af reduktioner, som realiseres i indsatserne. Generelt synes altså særligt de estimerede reduktioner i drivhusgasemissioner at være usikre.

Langt mere håndgribelige er derimod selvsagt opgørelsen af antallet af støttemodtagere, hvor der på nuværende tidspunkt kun er indfriet 16 % af det samlede programål. Desuden kan niveauet af private investeringer som følge af indsatsen give en indikation af, hvor meget virksomhederne selv engagerer sig i arbejdet med grønne forretningsmodeller. Her ligger de realiserede mål på 10 % af programålet, hvoraf to projekter tegner sig for næsten hele det realiserede mål. Samlet set finder vi det på nuværende tidspunkt vanskeligt at give et klart billede af måleeffektiviteten i projekterne under prioritetsaksen som følge af den identificerede usikkerhed i opgørelserne. Antallet af støttemodtagere indikerer dog som nævnt en relativ begrænset målopnåelse under prioritetsaksen på nuværende tidspunkt.

Overblik over projekternes aktuelle målopnåelse

Nedenstående figur viser et aggregeret overblik over den senest indrapporteret målopnåelse for alle igangsatte projekter under prioritetsaksen i forhold til projekternes tidsmæssige fremdrift af projektets samlede bevillingsperiode. Scoren '1.0' indikerer en målopnåelse svarende til den tidsmæssige fremdrift, mens scorer under 1.0 indikerer en målopnåelse lavere end den tidsmæssige fremdrift og modsat for scorer over 1.0. Projekter, der f.eks. er halvvejs i bevillingsperioden og har en målopnåelse på indikatoren på 25 % vil altså have scoren '0,5'. Denne metode er valgt for at kunne inddrage alle igangværende projekter i opgørelsen.

Figur 6-1 Målopnåelse ift. projekternes tidsmæssige fremdrift



Opgørelsen af målopnåelse i forhold til projekternes fremdrift afspejler samme usikkerhed i opgørelsen af tallene, som beskrevet ovenfor. Mens der ifølge de foreløbige opgørelser er sket en markant reduktion i drivhusgasemissioner i forhold til projekternes fremdrift, er reduktionerne i energiforbrug markant lavere, mens reduktionerne i materialeforbrug i forhold til projekternes fremdrift er over målet. Hvad angår den mere retvisende fremdriftsindikator: 'antal virksomheder som modtager støtte' (3.1) viser niveauet på 0,7, at der er blevet rekrutteret lidt færre virksomheder til deltagelse i forløb end forventet på nuværende tidspunkt. Denne indikator er i høj grad 'frontloaded', det vil sige kan forventes at kunne indfries tidligt i projektet i forhold til andre målsætninger, hvorfor den begrænsede målopnåelse altså også må tages som udtryk for, at projekterne er udfordret på at tiltrække deltagervirksomheder til deres forløb.

Bidrag til EU's 2020-mål

Indsatserne under prioritetsaksen om Energi- og ressourceeffektive SMV'er bidrager primært til EU's 2020 mål om klima og energi ved at støtte overgangen til en lavemissionsøkonomi. Danmark er på dette område omfattet af følgende tre centrale mål: Mål om 20 % reduktion i de ikke-kvoteomfattede udledninger i 2020 i forhold til niveauet i 2005; mål om at øge andelen af vedvarende energikilder (VE) i det endelige energiforbrug fra 17 % i 2005 til 30 % i 2020; og mål om at anvendelsen af vedvarende energi i transportsektoren skal være på 10 % i 2020. Regionalfondens prioritet 3 bidrager direkte til det tematiske mål om støtte til overgangen til lavemissionsøkonomi. I ex ante-evalueringen af det danske Regionalfondsprogram 2014-2020 vurderede evaluatoren, at prioritetsaksen med de definerede rammer og virkemidler bidrager positivt til at nå disse af EU's 2020 mål. Denne vurdering mener vi fortsat er korrekt. Omfanget af prioritetsaksens bidrag til 2020-målene afhænger af indsatsernes samlede indfrielse af

programmålene for prioriteten. Som nævnt ovenfor er målopnåelsen for prioriteten forbundet med en vis usikkerhed i data og opgørelsesmetoder. Men i det omfang, at data kan betragtes som valide, noterer vi at de hidtil igangsatte projekter under prioriteten allerede har indfriet programmålet om et anslået årligt fald i drivhusgasemissioner på 30.000 tons CO₂-ækvivalenter med mere end 350 %. Dog ligger målopnåelsen ift. de programsatte mål for anslået årligt fald i energi- og materialeforbrug noget lavere på henholdsvis 5 og 18 %.

6.2.2 Efficiens

I dette afsnit præsenterer vi projekternes omkostningseffektivitet (efficiens) forstået som omkostningerne ved at indfri målene under prioriteten. Eftersom projekterne under prioriteten er forskellige i forhold til målgruppefokus, anvendte virkemidler m.v. har vi valgt ikke at præsentere omkostningseffektiviteten for hver enkelt projekt, men i stedet at vise median-omkostningerne. Nedenstående tabel viser således omkostningseffektiviteten for hver parameter beregnet som antal budgetkroner per indikatorenhed. For også at illustrere variationen mellem de bevilgede projekter præsenterer vi samtidig et gennemsnit for de hhv. tre dyreste og billigste igangværende projekter per indikator. Der er endnu ikke tilstrækkelig datagrundlag for at præsentere samme data for afsluttede projekter.

Tabel 6-3 Omkostningseffektivitet (kroner per indikatorenhed)

Indikator #	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.	3.5.
Indikatornavn	Antal virksomheder som modtager støtte	Private investeringer som matcher offentlig støtte til virksomheder	Anslået årligt fald i drivhusgasemissioner	Anslået årligt fald i energiforbrug	Anslået årligt fald i materialeforbrug
Igangværende projekter*	n=7	n=6	n=7	n=7	n=7
Median	265.085	3	5.993	1.083	12.336
Gennemsnit	498.176	9	8.116	1.715	21.203
Gennemsnit af 3 'dyreste'	875.927	16	13.343	3.143	39.578
Gennemsnit af 3 'billigste'	198.121	2	3.597	497	5.784
Afsluttede projekter**	n=2	n=1	n=2	n=2	n=2
Median/gennemsnit	180.071	4	4.274	-5.477	-302

*Kroner per forventede måltal for indikatorenheden. **Kroner per realiserede måltal for indikator

I diskussionen af prioritetsaksens efficiens, er det vigtigt at understrege, at de ændringer, deltagervirksomhederne i princippet skal gennemgå under indsatsen, er relativt omfattende i form af ændret mindset og ændret praksis. Derfor må reel effektskabelse også forventes at indebære en vis omkostning per forløb. Der

er på nuværende tidspunkt meget lille grundlag for at vurdere de afsluttede projekter og dermed efficiens i forhold til realiserede mål. Derfor er tallene for de igangværende projekters måltal og budget afspejler, det bedste udgangspunkt til at vurdere projekternes efficiens ud fra.

Tabellen ovenfor viser en vis variationen i projekternes omkostningseffektivitet i forhold til de forskellige indikatorer. Omkostning per antal deltagere viser, at de tre dyreste projekter ligger markant over medianen for projekternes omkostningseffektivitet per deltager. Det er primært påvirket af, at projektet Intelligent energi- og ressourceoptimering med grønne forretningsmodeller har en omkostning per deltager som er knap 7 gange så dyr som medianen. Den høje omkostning per deltager skyldes, at projektet kun laver forløb med 6 virksomheder. Til gengæld har projektet forventninger om, at reduktionerne i energi- og materialeforbrug kan realiseres til en lavere pris end de fleste andre projekter. På den måde afspejler Intelligent energi- og ressourceoptimering en interessant og anderledes måde at tilrettelægge indsatsen på. Det vil være meget relevant at følge op på, om denne tilgang er mere eller mindre effektiv end de øvrige projekter, hvor der er lagt op til, at et større antal virksomheder skal igennem forløb som fører til mindre reduktioner i energi og materialer per virksomhed.

Desuden peger tallene for omkostningseffektivitet for de forskellige reduktioner på, at projektholderne har vanskeligt ved at forudsige, hvor store reduktioner de forventer at indsatsen kan medføre. Det er en tendens, der også fremgår af vores dialog med projektlederne gennem interview og evalueringer. I den forbindelse har vi enkelte projektevalueringer erfaret, at fastsættelsen af måltal har været relativt optimistisk. Selvom de mere optimistiske projekter fremstår som attraktive ud fra en efficiensbetragtning, har de foreløbige erfaringer således vist, at det har været vanskeligt at indfri de ønskede ændringer hos virksomhederne igennem de forholdsvist kortvarige forløb. Derfor anbefaler vi varsomhed med, at tilskynde projekter med en lav enhedspris, hvilket også behandles nærmere under vurderingen af implementering.

6.3 Vurdering af den foreløbige implementering

I dette afsnit præsenterer vi vores analyse af den foreløbige implementering af projekter under prioriteten med fokus på foreløbigt identificerede udfordringer af tværgående karakter. Analysen er inddelt efter de tre evalueringsparametre: 'Effektivitet', 'Relevans' og 'Kohærens'.

6.3.1 Effektivitet

Den data, vi præsenterede i foregående afsnit, viser et meget blandet billede af målopnåelsen under prioritetsaksen, særligt i forhold til de indfrie måltal for reduktioner i energi, drivhusgasser og materialer. Der er dog efter vores vurdering grundlag for at forholde sig skeptisk til målopnåelsen i forhold til klimaeffekten (indikator 3.3, 3.4 og 3.5). Det baserer vi dels på fremdriftstal fra de projekter som vi har evalueret, hvor erfaringen viser, at det ofte er vanskeligt for de enkelte projekter, at levere markante reduktioner i de enkelte virksomhedsforløb. Det er vores vurdering, at disse udfordringer i høj grad kan forklares med

vanskelighederne ved at finde relevante virksomheder til forløbene. Hvis det skal lykkes at skabe markante ændringer hos de deltagende virksomheder i form af reduceret energi- og ressourceforbrug under indsatsen, er der efter vores vurdering behov for en styrket tilgang til rekruttering af virksomheder, hvor der laves en mere selektiv udvælgelse på baggrund af virksomhedens potentiale for energi- og ressourcebesparelser og den ledelsesmæssige opbakning til potentielt at lave markante ændringer i virksomheden (se anbefaling 6-1 og 6-3).

I tillæg til vanskelighederne med rekruttering er det en udfordring, at selve forløbene under indsatserne ofte ikke er tilrettelagt, så der i tilstrækkelig grad arbejdes med reelle ændringer i selve virksomhedernes forretningsmodeller. Det skyldes typisk, at der ikke er afsat tilstrækkelig tid og ressourcer i forløbenes indledende faser, hvor der ideudvikles og nytænkes i forhold til de enkelte virksomheders ressourceforbrug. Når der ikke sker tilstrækkelig ideudvikling i den indledende fase, risikerer de grønne tiltag at fokusere på mindre justeringer i eksempelvis virksomhedens lys-/varmekilder, affaldshåndtering eller lignende – frem for en nytænkning af virksomhedens produkt og markedsføring heraf. Ved at afsætte mere tid til udviklingen af virksomhedernes forretningsmodeller, er der mulighed for i højere grad at inddrage tilgange som fokuserer på konkurrencedygtige løsninger, der fastholder den højest mulige værdi af produkter, materialer og ressourcer. Det kræver typisk nye samarbejder mellem virksomheder, hvor nye løsninger bliver udviklet og testet. Det kan være for eksempel i form af take-back-mekanismer og product-service-løsninger i de grønne forretningsmodeller.

På baggrund af de foreløbige evalueringer er det vores indtryk, at flere virksomheder i forløbene arbejder med forretningsudvikling 'indefra og ud' frem for 'udefra og ind'. Det vil sige, at de typisk ikke inddrager (potentielle) kunder i udviklingen og testen af deres idé. Det er vores vurdering, at operatører og kommuner vil kunne spille en større rolle i en matchmaking, hvor virksomhedernes idéer bliver testet blandt aktører, der reelt skal efterspørge den nye idé. Dette ville medføre, at udbyttet af indsatserne repræsenterer en mere grundlæggende ændring i virksomhederne, som markant har mulighed for at påvirke virksomhedernes strategiske arbejde med grønne forretningsmodeller og på sigt energi- og ressourceforbruget i flere led af værdikæden.

Vurdering af projektmålsætninger

Som diskuteret i forrige afsnit, er det en udfordring at lave retvisende opgørelser af indsatsens reduktioner i drivhusgasser, energi-, materialeforbrug, særligt når opgørelserne bygger på *forventninger*, og der kun i ringe grad er mulighed for at måle realiserede reduktioner i ressourceforbruget inden for projektperioden. Det skaber en udfordring under prioritetsaksen, da netop mål for reduktioner er meget centrale for opgørelsen af både projekternes output og effekt. Når projekternes fremdrift primært måles ud fra de reduktioner, der forventes skabt, er der desuden en risiko for, at målene tilskynder operatørerne til at fokusere på hurtige her-og-nu besparelser. Det kan betyde, at der rekrutteres virksomheder til forløbene, som har et relativt begrænset og kortsigtet potentiale, frem for virksomheder med potentiale for at ændre praksis på en måde, som kan skabe mere langsigtede effekter. Det er på den baggrund vores vurdering, at der under aksen er behov for mål, som i højere grad kan give et retvisende billede af

fremdriften undervejs i projekterne, og den værdi projekterne skaber. Det vil bidrage til at øge sandsynligheden for at nå projekternes effektmål.

De nuværende programindikatorer afspejler kun i begrænset omfang den konkrete værdiskabelse, indsatserne skaber i deltagervirksomhederne. Dette gør det vanskeligt for projektholderne systematisk at dokumentere deres resultater. Dermed skabes der på tværs af projekterne ikke et overblik over, hvilke konkrete forandringer, der forankres i virksomhederne, og som på sigt vil skabe de forventede effekter. Vi har i evalueringerne foreløbigt set eksempler på enkelte virksomheder, der begynder at arbejde mere strategisk med grønne forretningsmodeller ved at ændre deres måde at fremstille eller sælge ydelser på. De væsentligste resultater er sket, hvor det er lykkedes at ændre virksomhedernes strategiske tilgang og mindset vedrørende grønne forretningsmodeller. Dette er særligt vigtigt, fordi der ikke kan skabes samme markante ændring hos virksomheder, som allerede i omfattende grad arbejder med bæredygtighed. Projektansøgere, der ønsker at adressere denne problemstilling kan eventuelt overveje at opstille mål for en trinvis udvikling i forhold til at arbejde med grønne forretningsmodeller.

Opgørelsesmetoder

Som nævnt er målene for reduktioner i drivhusgasser, energi-, materialeforbrug centrale for at opgøre både indsatsens program mål, men samtidigt er det udfordrende at sikre retvisende opgørelser af disse mål. Opgørelsen af projekternes reduktioner sker i dag med udgangspunkt i Klimakompasset. Men dette redskab afskaffes primo 2019, og der er derfor nu grund til at genoverveje, hvilken målemetode der bør anvendes.

Den nuværende opgørelsesmetode er udformet, så den relativt nemt skulle kunne anvendes af virksomhederne selv. I praksis har det dog vist sig, at operatørerne har overtaget dette arbejde. Metoden har dog nogle begrænsninger, som primært relaterer sig til, at det ikke er muligt at medregne de reduktioner, der sker uden for virksomheden; det vil sige de reduktioner i CO₂-udledningen, energiforbruget og materialeforbruget, der først opstår i de næste led i værdikæden. Hvis denne type effekter skal medregnes, er der behov for et mere omfattende redskab, som følgelig også forventes at blive mere kompliceret at anvende, og operatørerne vil formentlig have behov for ekspertbistand – fra rådgivere eller forskere – til at foretage en retvisende dataindsamling og beregninger. Dette understreges tydeligt af, at operatørernes forventede reduktion af drivhusgasemissioner står i et misforhold til det forventede reduktioner i energi- og materialeforbrug.

I projektet Bæredygtig Bundlinje har man et samarbejde med DTU om at udarbejde en ny metode til opgørelse af reduktioner. Vi har på et overordnet niveau forhørt os om erfaringer med at arbejde med DTU's værktøj. De foreløbige tilbagemeldinger er, at det synes at være et brugbart værktøj, når DTU og rådgivere bidrager med data og beregninger, da DUT's værktøj til en vis grad rammer balancen mellem på den ene side beregningernes nøjagtighed, og på den anden side brugervenligheden. Der er på nuværende tidspunkt behov for en videreudvikling af værktøjet, da der er eksempler på cases, som det ikke kan rumme, og

hvor beregningerne derfor bliver meget simplificerede. Med sådanne justeringer, anser vi redskabet for at have egenskaber og et fokus, der potentielt gør, at det er et anvendeligt alternativ – under forudsætning af, at operatørerne har adgang til ekspertbistand fra rådgivere eller forskere.

Forankring af effekter

Under prioritetsaksen er der mulighed for at få støtte til implementering af grønne forretningsmodeller, hvilket er et effektivt middel til at sikre forankring af den udvikling, der gennem forløbene initieres i virksomhederne. Dog har denne mulighed kun i meget begrænset omfang været benyttet i projekterne under prioritetsaksen hidtil. Det er vores vurdering, at den meget begrænsede udnyttelse af muligheden for at støtte virksomhedernes implementering af en ny forretningsmodel kan hænge sammen med, at der i den type grønne tiltag, som flertallet af deltagervirksomheder arbejder med i indsatserne, ikke er et stort behov for støtte til implementering. Det skyldes, at disse tiltag ofte repræsenterer mindre ændringer hos virksomhederne, og dermed ikke medfører en særligt krævende eller investeringskrævende implementeringsproces. Typisk har de virksomheder, vi har været i dialog med i forbindelse med vores evalueringer, således givet udtryk for, at de har haft relativt nemt ved selv at implementere de nye løsninger, de er blevet præsenteret for. Det er vores vurdering, at hvis der som tidligere nævnt i højere grad fokuseres på reel forretningsudvikling, vil det også medføre behov for mere omfattende ændringer og investeringer hos de deltagende virksomheder. Dermed vil virksomhederne også i større omfang have incitament til at søge støtte til implementering, som vil være et nødvendigt værktøj til at sikre, at virksomhederne formår at realisere det potentiale, forløbene har afdækket.

Mere omfattende brug af støtte til implementering må på den måde også kunne forventes at føre til større effekter, selvom det tilsvarende vil stille større krav til rekrutteringen af virksomheder, som har idé, vilje og ressourcer til at udvikle og implementere. Samtidig kan kombinationen af udvidede ideudviklingsforløb og større brug af implementeringsstøtte også forventes at medføre, at de enkelte forløb bliver dyrere. Det er dog vores opfattelse, at det er med denne tilgang til mulighederne under prioritet 3, at indsatsen kan skabe det største effektpotentiale. Samtidig vil et øget fokus på implementeringen af nye løsninger efter vores opfattelse også medføre en bedre forankring af indsatsen i virksomhederne, da implementeringsforløbet vil åbne op for længerevarende og mere dybdegående dialog mellem operatør og virksomhed om, hvordan de nye løsninger fungerer.

En alternativ mulighed for at styrke forankring af mindset og tilgang hos virksomhederne er at opfordre operatørerne til i nogle tilfælde at genoptage forløb med samme virksomhed. Det skyldes, at arbejdet med grønne forretningsmodeller for nogle virksomheder kan være en stor omvæltning, som det kan tage tid at erkende og forstå det fulde potentiale i. Hvis den første mulighed for grønne tiltag, virksomheden forfølger, viser sig kun at medføre en mindre energibesparelse, kan processen derfor med fordel videreføres i et nyt forløb, hvor virksomhedens ide videreudvikles og nye elementer bygges på. Det skal naturligvis kun gøres med virksomheder, hvor der efter første forløb fortsat vurderes at være et stort potentiale for at reducere energi- eller materialeforbrug, og hvor virksomhedens ledelse har udvist et stort engagement omkring arbejdet med en grøn forretningsmodel.

Øvrige effekter

Grønne forretningsmodeller er ikke et nyt koncept, men alligevel er tankegangen ny for mange virksomheder, og for de fleste er det vanskeligt at arbejde med i praksis. Mens de fleste danske virksomheder er opmærksomme på vigtigheden af at spare på energi og ressourcer, er relativt få lykkedes med at indtænke energi- og materialebesparelser i den grundlæggende tilrettelæggelse af virksomhedens produktion og salg. Derfor er det ændrede mindset, som virksomhederne får ved at arbejde med grønne forretningsmodeller, en vigtig del af den værdi, der skabes under prioritetsaksen. Hvis dette mindset skal ændre sig markant, er det dog også vigtigt, at indsatserne fokuserer på at inspirere virksomhederne til at være åbne for og seriøst overveje grundlæggende ændringer i virksomhedens måde at producere og sælge sine produkter på.

Andre aktører omkring virksomhederne kan også være medvirkende til at understøtte denne ændring i mindset. Vi har i projektet Rest til Ressource (Sjælland) erfaret, at det at inddrage kommunerne i et samarbejde omkring dialogen med de lokale virksomheder har potentiale for at forankre og udbrede arbejdet med grønne forretningsmodeller og cirkulær økonomi. I projektet har man inddraget aktører fra affaldsområdet i kommunerne og arbejdet med også at styrke deres forståelse for det kommercielle potentiale i virksomhedernes arbejde med affaldshåndtering. Dermed er kommunerne blevet involveret i at tage den indledende dialog med virksomhederne om muligheden for at reducere deres resourceforbrug i forbindelse med kommunens kontrolbesøg. Det har betydet, at kommunen er gået fra alene at være en kontrollerende myndighed til at kunne hjælpe med at inspirere og udvikle virksomhederne. Gennem kommunerne er det dermed muligt at komme i dialog med virksomheder, som ikke er bevidste om potentialerne ved at arbejde med en grøn forretningsmodel. Dette kan bidrage til rekruttering af relevante virksomheder til indsatsen og dermed øget effektivitet.

6.3.2 Relevans

Indsatsernes relevans ift. aktuelle udfordringer

Den økonomiske og politiske kontekst, som Regionalfondens prioritet 3 er udviklet i, er siden offentliggørelsen af programmet kun blevet endnu mere aktuell og relevant siden da. Indsatsens mål om at støtte de deltagende virksomheder i at ændre og tilpasse deres forretningsmodel bidrager på den ene side til reduktion i materiale- og energiforbrug, og på den anden side styrker det virksomhedernes konkurrenceevne, hvilket skaber grundlag for øget indtjening og nyansættelser. Typisk gennemføres indsatserne under prioritetsaksen af operatører, som har et godt kendskab til at arbejde med energi- og resourcebesparelser, hvilket gør operatøren i stand til at inspirere og videndele med de deltagende virksomheder om potentielle grønne tiltag. Vi har dog konstateret, at operatøren i nogle indsatser primært påtager sig en rolle med at rekruttere virksomheder og matche dem til rådgivere. I disse tilfælde udnyttes operatørens kompetencer, viden og netværk efter vores opfattelse ikke i tilstrækkelig grad. Derimod er det vores vurdering, at projektoperatørerne med deres specialisering inden energi- og resourcebesparelser kan drage nytte af at indgå samarbejde med andre relevante organisationer omkring rekruttering af virksomheder. Eksempelvis vil relevante brancheorganisationer kunne give adgang til virksomheder, som endnu ikke har fået øjnene op for potentialet i at arbejde med energi- og resourcebesparelser.

Ved at tiltrække virksomheder til indsætterne, som ikke i forvejen arbejder med den grønne agenda er der potentiale for en større effektskabelse, fordi det her er muligt at påvirke deltagernes strategiske tilgang og mindset. Denne udvikling vil dog ofte være en langvarig og vanskelig proces. Det er derfor centralt, at der under indsatsen gives mulighed for, at virksomheder, som ikke før har arbejdet med grønne forretningsmodeller, har mulighed for at gøre sig nogle indledende erfaringer og gradvist skrue op for ambitionsniveauet. Det kan eksempelvis gøres ved, at genoptage forløb med en virksomhed efter første 'pilot-forløb' er afsluttet.

Udfordringer ved
nuværende rammer
ift. målsætningerne

Det er vores foreløbige observation, at mange af projekterne under akserne fokuserer mere på at arbejde med energibesparelser i virksomhederne end med reduktion i materialer og restprodukter. Det kan efter vores vurdering skyldes, at energibesparelser er forholdsvis lettere at realisere, særligt når der er tale om de mindre ændringer i virksomhederne, som dog også medfører mere begrænsede reduktioner. Det afgørende er dog, at programmet adresserer de udfordringer, som virksomhederne ikke selv er i stand til at løse. Her er det vores erfaring, at virksomhederne enten på egen hånd eller med støtte fra energiselskaberne, har været i stand til at tage de først skridt mod en mere energieffektiv virksomhedsdrift på egen hånd. Til gengæld er det vores vurdering, at det typisk er mere vanskeligt for virksomhederne at arbejde med reduktion i materialeforbrug på egen hånd.

Årsagen er ofte, at materialebesparelser kræver et omfattende kendskab til mange forskellige typer af materialer og deres egenskaber, som kan være vanskeligt for virksomheden selv tilegne sig. Desuden kan både praktik og økonomi omkring genanvendelse af materialer lettes ved, at flere virksomheder samarbejder, eksempelvis i industrielle symbioser. Netop i sammensætningen af meningsfulde samarbejder eller symbioser har operatørerne mulighed for at spille en værdiskabende facilitatorrolle for virksomhederne, da de kan bidrage både med kendskab til forskellige materialer og deres egenskaber, samt med kendskab til relevante virksomheder inden for et geografisk område, som anvender eller producerer specifikke typer af materialer eller restprodukter. Disse udfordringer er der efter vores vurdering stor værdi i, at indsætterne adresserer, og derfor bør indsætterne i højere grad end det er tilfældet i dag kunne rumme denne typer værdikædesamarbejder om genanvendelse af materialer. Indsætser af denne type vil desuden kunne styrkes ved, at man formår at inddrage større virksomheder som en del af samarbejderne.

6.3.3 Kohærens

Synergier med andre
strukturfond-
indsatser

Med sit klare fokus på nytænkning af forretningsmodeller inden for energi- og ressourceeffektivitet har vi ikke konstateret nogen tilfælde af uhensigtsmæssig konkurrence eller overlap med Regionalfondens prioritet 2, som arbejder med deltagervirksomhedernes forretningsmodeller mere bredt med henblik på at skabe 'flere vækstvirksomheder'. Metoderne med anvendelse af rådgivere osv. er beslægtede, men fokus er tydeligt forskelligt. Vi har heller ikke konstateret overlap med øvrige prioritetsakser, men i vores interview med projektholdere og virksomheder har vi flere gange stødt på overvejelser om mulighederne for at

løfte arbejdet med grønne forretningsmodeller og/eller konkrete symbiose-modeller op på et højere innovationsniveau. Dette kunne indikere et potentiale for at videreføre enkelte virksomhedsforløb i forløb under Regionalfondens prioritet 1.1a om 'innovationssamarbejder', hvor eksempelvis virksomheder, der sammen har identificeret et grønt symbiosepotentiale kunne tilknytte en relevant vidensinstitution. Hvorvidt dette kan ske som et forløb under et bredt defineret projekt under prioritet 1.1a, eller om det vil kræve et indsats for innovationssamarbejder med specifikt fokus på innovation af grønne tiltag kan vi ikke vurdere her. Men det vil utvivlsomt styrke kohærensens mellem disse prioriteter yderligere, ikke mindst fordi viden fra et innovationssamarbejde eventuelt ville kunne bringes i spil under prioritet 3.

Sammenhæng med
øvrige nationale/re-
gionale indsatser

Virksomhedsforløbene under prioritetsaksen har i nogle tilfælde et overlap med Energispareordningen³³. Med målsætningen om at reducere virksomheders energiforbrug, er der en risiko for, at prioritet 3 kan være i konkurrence med denne ordning. Under Energispareordningen får energiselskaberne statstilskud svarende til den mængde af energibesparelser, de kan skabe i danske virksomheder, og derfor tilbyder de deres rådgivning til en lav pris. Dermed er der et overlap mellem Energispareordningen og de indsatser, hvor der tilbydes rådgivning om energibesparelser imod egenbetaling, og det har da også i disse projekter vist sig meget vanskeligt at tiltrække deltagere til forløbene. Der er truffet en politisk beslutning om at ændre Energispareordningen³⁴, men overlap vil dog formentlig stadig muligt kunne forekomme mellem den nye ordning og tilbudene under prioritetsakse 3. Derfor bør der være fokus i indsatsen på, at den rådgivning der tilbydes, ikke overlapper med den nye Energispareordnings tilbud, eksempelvis ved at projektansøgere fokuserer mere på materialebesparelser eller på mere omfattende udviklingsforløb med virksomhederne omkring deres energibesparelser.

6.4 anbefalinger

Nedenfor følger evaluators primære anbefalinger til justering af de nuværende rammer for prioriteten og/eller til fokus i håndteringen af fremtidige projekter under prioriteten.

Anbefaling 6-1

Der er behov for mere innovation og nytænkning i forløbene. Hvis der skal skabes markante energi- og ressourcebesparelser i virksomhederne, kræver det, at de deltagende arbejder med grønne tiltag på et strategisk niveau og ikke (kun) gennem kortsigtede justeringer i virksomhedernes ressourceforbrug (eksempelvis indføring af LED-belysning i virksomhedens lokaler). Strategiske tiltag er dog typisk tidskrævende og kræver en stor omstilling fra deltagervirksomhedens side. Derfor anbefaler vi, at fremtidige projektansøgere opfordres til:

³³ Jf. Aftale af 16. december 2016 om Energiselskabernes energispareindsats, Energistyrelsen

³⁴ Jf. Regeringens energiudspil fra 26.04.18

- > at foretage en mere selektiv udvælgelse af virksomheder, så man sikrer, at der på ledelsesniveau hos virksomheden er både potentiale og ønske om at indføre markante ændringer i forretningsmodellen.
- > at overveje primært at målrette projekterne til de brancher, som har vist sig at have de største potentialer for ressourceeffektivitet.
- > at allokere flere ressourcer til den indledende ideudvikling med deltager-virksomhederne. Det kan eksempelvis være i form af fællesforløb med inspirationsoplæg og ideworkshops, eller igennem egentlige innovationsforløb faciliteret af enten operatør eller rådgiver.
- > at give bedre mulighed for mere iterative forløb, så virksomheder med stort potentiale for grønne tiltag kan videreføre forløbet, når de første forandringer har modnet virksomheden til at arbejde med grønne forretningsmodeller. Det er i dag muligt at lade samme virksomhed deltage i gentagne forløb, men det er efter vores opfattelse ikke en mulighed operatørerne i tilstrækkelig grad benytter sig af.

Anbefaling 6-2

Behov for at flytte fokus fra virksomhedernes reduktion af energiforbrug til materialeforbrug. Vi har i de foreløbigt gennemførte evalueringer konstateret, at virksomhederne typisk har sværest ved at arbejde med ressourcebesparelser på egen hånd, da det oftest kræver tæt samarbejde med andre virksomheder. Samtidig er der som nævnt større risiko for overlap med andre tilbud/ordninger, når fokus alene er på energibesparelser. Derfor anbefaler vi, at bevillingsgiver og projektansøgere i den resterende del af perioden prioriterer at tilrettelægge indsatser, som særligt henvender sig til virksomheder med potentiale for at reducere deres materialeforbrug og især for at udvikle konkurrencedygtige løsninger, der bidrager til, at andre virksomheder og forbrugere opnår en mere effektiv brug af materialer og produkter. Dette vil formentlig fordre en grundigere screening af potentielle deltagere og som nævnt ovenfor en længere ideudviklingsfase. Oftest vil arbejdet med virksomhedernes forbrug af materialer og håndtering af restprodukter have en mere central betydning for virksomhedernes forretningsmodel end arbejdet med rene energibesparelser. Derfor er det også vigtigt at være tydelig om, hvilke kompetencer en projektansøger skal kunne stille til rådighed for virksomhederne afhængigt af projektets konkrete fokus.

Anbefaling 6-3

Tydeligt fokus på målgruppe med størst effektpotentiale. Det er centralt i forhold til prioritetsaksens formål, at deltager-virksomheder har et vist potentiale til at kunne høste en økonomisk gevinst ved grøn omstilling. Vi fremhæver derfor et behov for at ændre fokus for, hvordan operatører rekrutterer virksomheder, og at dette med fordel kan ske ud fra et større fokus på, hvilke virksomheder der kan skabe de største årlige fald i drivhusgasemissioner (tons CO₂-ækvivalenter), energiforbrug (gigajoule) og materialeforbrug (tons). Det vil derfor være en styrkelse af indsatsernes effektpotentiale, hvis størstedelen af deltager-virksomhederne under indsatsen ikke allerede arbejder med målrettet med bæredygtighed. Vi ser dog i indsatserne, at operatørerne oftest trækker på deres eget netværk af virksomhedskontakter, hvilket oftest er blandt virksomheder, som allerede arbejder med energi- og ressourcebesparelser. Derfor anbefaler vi, at projektansøgere opfordres til at danne partnerskaber med eksempelvis væksthuse (erhvervshuse), brancheorganisationer indenfor relevante industrier

eller andre aktører, som kan give dem adgang til en bredere målgruppe af virksomheder, som ikke allerede aktivt arbejder med energi- og ressourceeffektivitet.

Anbefaling 6-4

Undersøgelse af målgrupper med størst effektpotentiale. I forlængelse af anbefaling 6-3 anbefaler vi, at operatørernes rekruttering understøttes ved at undersøge, hvilke typer af virksomheder der erfaringsmæssigt har skabt de største effekter. Det kan vedrøre interne forhold i virksomhederne såsom ledelsesopbakning, medarbejderkompetencer og virksomhedsstørrelse, og det kan vedrøre eksterne branche- og markedsforhold. Erfaringerne fra de gennemførte projekter under den tredje prioritetsakse i Danmark kan eksempelvis sammenholdes med repræsentative projekter i sammenlignelige lande, da der i de senere år er blevet gennemført et betydeligt antal lignende projekter i andre nordiske og nordeuropæiske lande. En sådan undersøgelse kan blive en rekrutteringsguide til operatørerne, der øger sandsynligheden for, at operatørernes projekter skaber effekter.

Anbefaling 6-5

Inddragelse af aktører omkring virksomhederne, som kan være med til at forankre indsatsen. Det er vores vurdering, at man med fordel kan opfordre projekter under prioriteten til at involvere virksomhedernes (halv)offentlige kontakter af aktører til aktivt at inddrage energi- og ressourcebesparelser i deres samarbejde med virksomhederne. Det kan f.eks. omfatte de kommunale medarbejdere, som møder virksomhederne i forbindelse med tilsyn af deres affaldshåndtering eller andre aktører, som møder virksomhederne i forbindelse med deres materiale- eller energiforbrug. I den forbindelse vil det styrke forankringen af projekterne, hvis relevante aktører inddrages tidligt i projektaktiviteterne.

Anbefaling 6-6

Øget fokus på værdikædesamarbejder og større virksomheder i projekterne. Det er vanskeligt for SMV'erne på egen hånd at arbejde med materialestrømme på tværs af virksomheder, og derfor har operatørerne mulighed for at tilføre stor værdi igennem forløbene, ved at understøtte arbejdet med værdikædesamarbejde. Det betyder som minimum, at forløbet med de deltagende virksomheder skal sættes i sammenhæng med (potentielle) kunder, der ser kommercielle interesse i et samarbejde om en mere effektiv ressourceudnyttelse. Det vil typisk ske i situationer, hvor det kan mindske deres omkostninger eller skabe nye indtægtsstrømme. I den forbindelse mangler vi stadig at se eksempler på projekter, hvor det er lykkedes at inddrage store virksomheder i netværkene. Det kan skabe stor værdi for værdikædesamarbejderne, hvis det lykkes også at trække de store virksomheder ind i arbejdet, da det udvider potentialet for ressourcegenanvendelse markant og samtidig kan give en større kritisk masse af eksempelvis restprodukter fra produktion, som kan indgå i nye forretningsmodeller for de deltagende SMV'er.

Anbefaling 6-7

Behov for et nyt værktøj til måling af indsatsernes klima- og miljøeffekter. I forbindelse med afskaffelsen af Klimakompasset, er der behov for at finde et fælles værktøj til måling af reduktioner i energi, materiale og drivhusgasemissioner. Nogle af de centrale krav til værktøjer er, at det skal:

- > være brugervenligt for operatørerne;

- > give en tilstrækkelig nøjagtig opgørelse af det enkelte forløbs effekt, herunder kunne rumme forskellige typer af grønne forretningsmodeller –i hvert fald de mest almindelige. I praksis betyder dette, at værktøjet også skal kunne medtage effekter, som bliver skabt i værdikædens næste led; og
- > give et tydeligt overblik over, hvilke forudsætninger og antagelser beregningerne baserer sig på.

Anbefaling 6-8

Operatørerne bør i deres projektansøgninger inkludere en tredjeparts ekspertvalidering. Det kræver særlig faglig indsigt i arbejdet med energi- og ressourcereduktioner at vurdere realismen i opstillede måltal for disse reduktioner og at validere kvaliteten af data, der ligger bag disse mål. Det vedrører især indikator 3.3, 3.4 og 3.5 det vil sige: det årlige fald i drivhusgasemissioner (tons CO₂-ækvivalenter), energiforbrug (gigajoule) og materialeforbrug (tons), som operatørerne i deres projektansøgning anslår, at deltagervirksomhederne tilsammen vil kunne bidrage med. Bevillingsgiver kan ikke forventes at besidde denne faglige indsigt. Derfor anbefaler vi, at bevillingsgiver stiller krav til projektansøgere om en tredjeparts ekspertvalidering af data og måltal. Dette vil give Erhvervsstyrelsen et mere oplyst og solidt beslutningsgrundlag til at vurdere projektansøgninger, ligesom det sandsynligvis også vil mindske forskellen mellem de anslåede måltal og den faktiske målopfyldelse.