

MAJ 2020
ERHVERVSSTYRELSEN

TEMAANALYSE: PROJEKTORGANISERING I ERHVERVSFREMME

RAPPORT



DEN EUROPÆISKE UNION
Den Europæiske Socialfond



DEN EUROPÆISKE UNION
Den Europæiske Fond
for Regionaludvikling



Vi investerer i din fremtid

Pluss

COWI

MAJ 2020
ERHVERVSSTYRELSEN

TEMAANALYSE: PROJEKTORGANISERING I ERHVERVSFREMME

RAPPORT

PROJEKTNR.	DOKUMENTNR.				
A129990					
VERSION	UDGIVELSESDAT	BESKRIVELSE	UDARBEJDET	KONTROLLERET	GODKENDT
3.1	14.05.2020	Rapport	MAWL, MOBR, NVB, PMFN	MW	MOBR

INDHOLD

1 Indledning	7
2 Organisering af erhvervsfremmeindsatsen	9
2.1 Samarbejde mellem erhvervsfremmeaktører	9
2.2 Baggrund for aktørernes projektdeltagelse	16
3 Perspektiver for erhvervsfremmeindsatsen	20
3.1 Overordnede perspektiver på tilrettelæggelse af erhvervsfremmeindsatsen	21
3.2 Partnerskaber og operatørrolle	26
3.3 Incitamentstrukturer	31
4 Metode og analytisk tilgang	39
5 Bilag	41

1 Indledning

Sammensætningen af partnerkreds og organisering af projektet har ofte afgørende betydning for et erhvervsfremmeprojekts succesfulde gennemførelse og resultatskabelse eller mangel på samme. Det har været en gennemgående konklusion i de omkring 250 evalueringer, som COWI sammen med Pluss Leadership og Damvad Analytics systematisk har foretaget af alle erhvervsfremmeprojekter med et budget på mindst 2 millioner kroner siden 2015.

Den danske erhvervsfremmeindsats udmøntes af en lang række forskellige aktører, der hver især bidrager med forskellige kompetencer, erfaringer og netværk. Samtidig er der store forskelligheder i, hvilke organisatoriske udfordringer forskellige aktører oplever i forbindelse med projekterne. Disse forhold er afgørende for at få et optimalt udbytte af de støttemidler, der investeres i projekterne. Men hvilke aktører står bag indsætterne? Hvad er de foretrukne samarbejdskonstellationer? Hvilke tilskyndelser og forbehold har erhvervsfremmeaktørerne for at indgå i indsætterne?

For at forstå organiseringen af erhvervsfremmeindsatsen er det nødvendigt at søge svar på disse spørgsmål, hvilket er et af formålene med nærværende temaevaluering af projektorganiseringen i den danske erhvervsfremmeindsats. Derudover står Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (DEB) foran at skulle udmønte sin *strategi for decentral erhvervsfremme 2020-2023* samtidig med, at Erhvervsstyrelsen (ERST) står foran programmeringen af de kommende nationale strukturfondsprogrammer for perioden 2021-2027.

Til at understøtte dette arbejde uddrager vi i denne temaevaluering erfaringer fra de foreløbigt gennemførte og igangsatte erhvervsfremmeprojekter om, hvilke organisatoriske forhold, der hindrer – eller i øvrigt har betydning for – succesfuld planlægning og organisering af erhvervsfremmeindsatsen. På skuldrene af disse observationer samt med input fra en række supplerende interview præsenterer vi 21 anbefalinger til den fremadrettede tilrettelæggelse (se rapportens afsnit 3).

Temaanalysen om projektorganisering er gennemført parallelt med tre andre temaanalyser om henholdsvis klyngerorganisationer, indikatorer og uddannelsesområdet. Særligt sidstnævnte analyse indeholder også en række

observationer, konklusioner og anbefalinger vedrørende organisering af projekter specifikt på uddannelses-/socialfundsområdet. For at undgå overlap mellem de to rapporter er disse pointer alene præsenteret i *'temaanalysen om kvalificeret arbejdskraft og uddannelse'*.

På tværs af vores analyse kan man genfinde nogle få overordnede principper, som har inspireret anbefalingerne til tilrettelæggelse af erhvervsfremmeindsatsen. Disse er kort fortalt (se nærmere side 20).

- I. **En sammenhængende erhvervsfremmeindsats.** Med det nye erhvervsfremmesystem er der mulighed for mere strategiske og langsigtede indsatser og partnerskaber i en national kontekst. Under denne pointe foreslår vi, at Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse og Erhvervsstyrelsen får en mere central og aktiv rolle i tilrettelæggelsen af erhvervsfremme.
- II. **Virksomhedernes behov i centrum.** En fællesnævner for erhvervsfremmeindsatsen er, at den skal kunne tilføre virksomhederne størst mulig værdi – både ift. omfang og kvalitet. Mange konklusioner handler derfor om at sætte operatørerne af indsatser bedre i stand til netop dét.
- III. **Forenkling.** Det er et eksplicit hensyn i det nye erhvervsfremmesystem at forenkle indsatserne for at undgå overlap mellem dem og skabe større tydelighed for virksomhederne om aktørernes roller. Dette medfører konklusioner og anbefalinger om incitamentsstrukturer og facilitering af samarbejde også i designfasen og mere fleksibel projektdeltagelse.

Alle tre principper er tillagt stor vægt i vores analyse, men særligt principperne om sammenhæng og forenkling er væsentlige at lægge til grund for fortolkningen af den kvantitative data, vi præsenterer i afsnit 2, som forholder sig til antallet af projektpartnere på den ene side (forenkling) og projektpartnerskaber og deres indbyrdes samarbejde og koordination på den anden side (sammenhæng).

2 Organisering af erhvervsfremmeindsatsen

2.1 Samarbejde mellem erhvervsfremmeaktører

Det er veldokumenteret, at den danske erhvervsfremmeindsats involverer mange organisationer og institutioner. 'Eftersyn af Erhvervsfremmeindsatsen' påviste således, at der i 2016 var over 250 aktører involveret i virksomhedsrettede tilbud, når alle finansieringskilder og ressortområder medregnes.¹ Denne delanalyse går skridtet videre end kortlægningen og undersøger, hvordan aktørerne samarbejder om konkrete erhvervsfremmeprojekter i regi af de danske strukturfondsprogrammer.

Vi har i analysen forsøgt at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvilke typer aktører medvirker ofte i erhvervsfremmeprojekter?
- I hvilken funktion optræder de? Som lead-partner eller partner?
- Hvilke partnerkonstellationer er ofte forekommende?
- Hvilke aktørtyper er sjældent eller aldrig repræsenteret?

Figur 1 Om datagrundlaget for den kvantitative analyse

Den kvantitative analyse er foretaget på tværs af 245 erhvervsfremmeprojekter under Regional- og Socialfonden i indeværende programperiode (2014-2020). Analyseenheden er projekternes i alt 585 unikke, aktive aktører. 'Aktiv' betyder i denne sammenhæng, at de har bogført timer/udgifter på projekterne og ikke blot fremgår af projektansøgningerne.

Dermed inkluderer analysen ikke kun de traditionelle erhvervsfremmeaktører, men også en række andre aktørtyper, som f.eks. kommunale forsyningsselskaber og private virksomheder. I forhold til sidstnævnte er private virksomheder dog kun medregnet, hvis de er indgået i partnerskabskredsen i en ansøgning (i alt 33 virksomheder). For overblikkets skyld er aktørerne i analysen inddelt i 19 kategorier af aktørtyper.

De igangsatte projekter finansieret af regionale erhvervsudviklingsmidler (REM) og decentrale erhvervsfremmemidler (DEM) i perioden 2014-2020 udgør yderligere 89 projekter. Det har dog ikke været muligt at analysere REM-projekternes partnerkonstellationer, da de kun indeholder info om tilsagnsmodtagere (lead-partnere), dvs. én aktør pr. projekt. REM- og DEM projekter inddrages derfor kun i præsentationen af lead-partnere.

¹ 'Eftersyn af Erhvervsfremmeindsatsen', McKinsey et al., november 2016, side 31ff.

Ofte medvirkende aktører i erhvervsfremmeindsatser

For at give et nuanceret overblik præsenterer vi aktørernes deltagelse separat for Regional- og Socialfonden. I Tabel 1 nedenfor præsenterer vi en top-5 over de hyppigst deltagende aktørtyper i de to fonde.

Tabel 1 Top-5 over hyppigst medvirkende aktører under Regional- og Socialfonden

	Regionalfond	Socialfond
1.	Universiteter (57 %)	Kommuner (49 %)
2.	Klyngeorganisationer (45 %)	Erhvervsskoler og gymnasier (43 %)
3.	Kommuner (37 %)	Kommunal erhvervsfremme (33 %)
4.	Erhvervshuse (34 %)	Erhvervshuse (26 %)
5.	Kommunal Erhvervsfremme (23 %)	Branche-/interesseorganisationer (22 %)

Kortlægningen viser, at særligt **universiteterne** er medvirkende i mange regionalfondsindsatser. Universiteterne medvirker således i over halvdelen af alle regionalfondsprojekter (57 %), og de otte universiteter medvirker gennemsnitligt i 13,6 regionalfondsprojekter hver. Universiteternes deltagelse sker i altovervejende grad i prioritetsakse 1a, *Innovationssamarbejder*, hvor 87 % af deltagelsen sker (88 deltagelser ud af 101). Under Socialfonden deltager universiteter i knap en femtedel af projekterne (18 %).

Klyngeorganisationerne har den næst højeste frekvens af deltagelse i projekter under Regionalfonden (45 %). Ligesom universiteterne deltager klyngeorganisationerne også primært i *Innovationssamarbejder*, som udgør to-tredjedele (66 %) af klyngeorganisationernes deltagelse, mens deltagelse under i prioritetsakse 2 (*Flere Vækstvirksomheder*) og akse 3 (*Ressource- og energieffektive virksomheder*) udgør de resterende hhv. 15 % og 19 %. Klyngeorganisationerne deltager kun i cirka 12 % af projekterne under Socialfonden. Det drejer sig primært om projekter under prioritetsakse 1 (*Iværksætter/jobskabelse*), hvor 15 projekter har deltagelse af en klyngeorganisation. Derimod deltager klyngeorganisationer kun i ét projekt under prioritetsakse 3 (*social inklusion*) og i tre projekter under prioritetsakse 4 (*uddannelse*).

I Socialfonden, der er centreret om uddannelse, iværksætteri og kompetenceudvikling er det ikke overraskende **kommuner og erhvervsskoler**, som optræder oftest – henholdsvis i 49 % og 43 % af socialfondsprojekterne. Ser man nærmere på, hvilke indsats typer disse to kategorier af aktører medvirker i, differentierer de sig dog fra hinanden. Mens kommunernes deltagelse fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem de tre indsatsområder 'iværksætteri/jobskabelse' (37 %), 'social inklusion' (31 %) og 'uddannelse' (32 %), har det primære fokus for erhvervsskolernes deltagelse været 'uddannelse' (63 %) og i mindre grad på 'iværksætteri/jobskabelse' (28 %), og klart mindst 'social inklusion' (9 %).

I nedenstående tabel præsenterer vi et samlet, overordnet overblik over de 19 aktørtyperes deltagelse i henholdsvis Regional- og Socialfonden.

Tabel 2 Projekternes deltagere fordelt på aktørtyper i Regional- og Socialfonden

Aktørtype	Antal aktører	Andel projekter med aktørtypen som deltager	
		Regionalfond	Socialfond
Branche- og interesseorganisationer	36	14 %	22 %
Destinationselskab og turismeudvikling	11	6 %	2 %
Erhvervsakademier	10	14 %	20 %
Erhvervshuse (tidligere væksthuse)	11	34 %	26 %
Erhvervsskoler og gymnasier	93	2 %	43 %
Faglige organisationer	25	1 %	11 %
GTS-institutter	8	9 %	2 %
Havne og lufthavne	5	4 %	1 %
Hospitaler og regioner	5	15 %	11 %
Klyngeorganisation	20	45 %	12 %
Kommunal erhvervsfremme	55	23 %	33 %
Kommunale forsyningsselskaber	19	12 %	4 %
Kommuner	92	37 %	49 %
Private fonde, foreninger og råd	68	14 %	22 %
Private virksomheder	33	22 %	11 %
Professionshøjskoler	6	14 %	14 %
Universiteter	8	57 %	18 %
Øvrige offentlige myndigheder/institutioner	50	9 %	17 %
Øvrige uddannelsesinstitutioner	31	8 %	21 %

Ovenstående overblik giver et klarere billede af, hvilke aktørtyper, der er involveret i strukturfondsindsatsen, og hvor ofte de er involveret.

En del af aktørerne er primært involveret i virksomhedsrettede projekter om innovation og øvrig erhvervsfremme eksempelvis erhvervshuse, klyngeorganisationer, GTS'er, og universiteter. Altså projekter, som primært hører under Regionalfonden. Et stort antal aktører er dog primært involveret i uddannelsesrettede projekter, som hører under Socialfonden. Det drejer sig om erhvervsskoler & gymnasier, som med 93 unikke aktører udgør den største aktør kategori. Men også aktører som erhvervsakademier, professionshøjskoler og øvrige uddannelsesinstitutioner er repræsenteret i uddannelsesprojekter. I forhold til projekterne med et mere klart 'socialt' formål (særligt inklusion af unge på kanten af arbejdsmarkedet) under Socialfonden er det også uddannelsesinstitutionerne, der løfter den største del. Under kategorien 'Private fonde, foreninger og råd' er der således blot tre private foreninger/fonde, som har medvirket i inklusionsprojekter, herunder eksempelvis Den Sociale Kapitalfond.

Kortlægningen af aktørtypernes deltagelse i strukturfondsprojekter siger dog ikke noget om dybden i dette engagement, og hvor stort et ansvar de har haft i projekternes tilblivelse og gennemførelse. For at belyse dette har vi undersøgt aktørernes involvering i erhvervsfremmeindsatser som lead-partner, hvilket vi præsenterer i næste afsnit.

Deltagelse i erhvervsfremmeindsatser som lead-partner

Deltagelsen i erhvervsfremmeindsatser er efter vores vurdering den bedst tilgængelige indikator for, hvilke aktører der primært påtager sig ansvaret og opgaven med at definere erhvervsfremmeindsatser i designfasen og eksekvere dem i implementeringsfasen.

Resultaterne, som er præsenteret i Tabel 3 nedenfor, viser blandt andet, at klyngeorganisationer og erhvervshuse tilsammen er lead-partnere for cirka to ud af fem erhvervsfremmeindsatser – henholdsvis 66 (22 %) og 53 (17 %) af de samlede indsatser. Særligt klyngeorganisationerne har herunder været aktive som lead-partnere for REM/DEM-finansierede indsatser (21 ud af de i alt 89 indsatser, der indgår i analysen svarende til cirka en fjerdedel).

Tabel 3 Deltagelse som lead-partner i erhvervsfremmeindsatser

	I ALT	ERDF	ESF	REM/ DEM
Klyngeorganisation	66	38	7	21
Erhvervshuse (tidligere væksthuse)	53	23	24	6
Erhvervsskoler og gymnasier	36	0	29	7
Kommuner	29	5	14	10
Universiteter	19	10	4	5
Private virksomheder	17	8	4	5
Private fonde, foreninger og råd	15	0	2	13
Destinationselskab og turismeudvikling	13	3	1	9
Kommunal erhvervsfremme	13	5	5	3
Professionshøjskoler	11	1	7	3
Branche- og interesseorganisationer	9	2	4	3
Øvrige offentlige myndigheder og institutioner	7	0	3	4
Øvrige uddannelsesinstitutioner	6	0	6	0
Erhvervsakademier	5	2	3	0
Faglige organisationer	3	0	3	0
GTS-institutter	1	1	0	0
Hospitaler og regioner	1	1	0	0
Havne og lufthavne	0	0	0	0
Kommunale forsyningsselskaber	0	0	0	0
I alt	304	99	116	89

Overblikket over fordelingen af lead-partnere giver et godt udgangspunkt for indsigt i samarbejdskonstellationer i erhvervsfremmeindsatser. For hvilke aktørtyper vælger disse lead-partnere så at inddrage for at skabe de bedste mulige forudsætninger for at lykkes med indsatserne? Dette spørgsmål adresserer vi i den følgende afsnit.

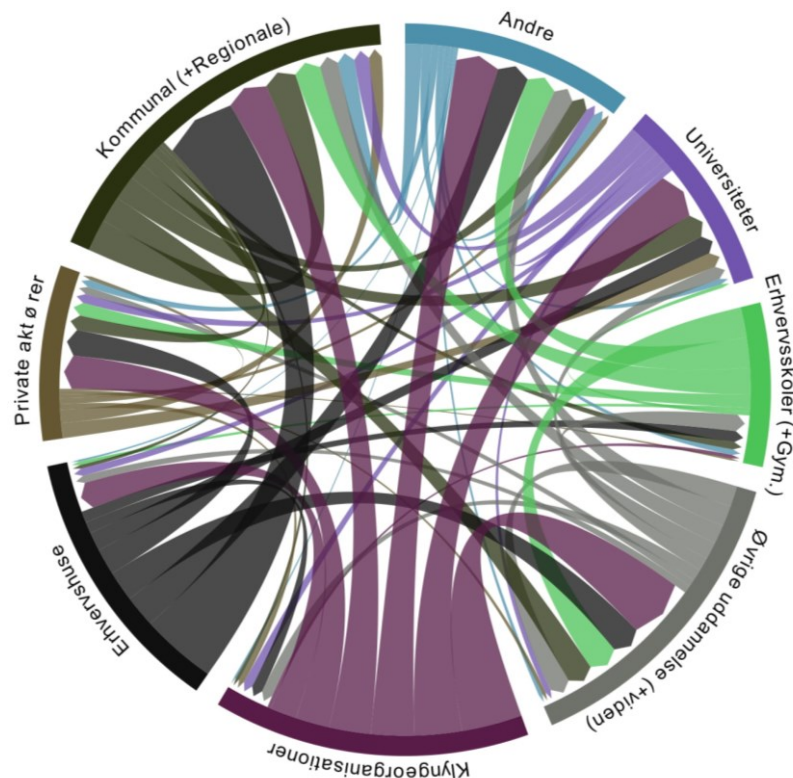
Figur 2 Datagrundlag for analyse af lead-partnere

Identifikationen af lead-partnere kræver blot data for, hvem der står anført som tilsagnsmodtager for projekterne (i modsætning til ovenstående gennemgang, der også inkluderede data om økonomisk medvirken i projekterne). Derfor har vi i denne del af analysen også kunne inkludere de igangsatte projekter finansieret af Regionale Erhvervsudviklingsmidler (REM) og Decentrale Erhvervsfremmemidler (DEM) i perioden 2014-2020.

Partnerkonstellationer i erhvervsfremmeindsatser

Vi har analyseret lead-partnerens valg af samarbejdskonstellationer, når de skal organisere og gennemføre erhvervsfremmeindsatser. Resultaterne er præsenteret i Figur 3 nedenfor. Figuren viser disse relationer, idet pilenes udgangspunkt indikerer aktørens lead-partnerstatus, hvorefter pilene peger mod de partnere, som de inddrager. Pilenes tykkelse viser hyppigheden af samarbejde. Vi har for overblikkets skyld yderligere inddelt de 19 aktørtyper i otte kategorier.²

Figur 3 Lead-partneres inddragelse af andre aktører i erhvervsfremmeindsatser



² Universiteter, erhvervsskoler/gymnasier, klyngeorganisationer og erhvervsenheder er bevaret som selvstændige kategorier. 'Øvrige Uddannelser (+vidensinstitutioner)' inkluderer GTS-institutter, erhvervsakademier, professionshøjskoler og øvrige uddannelser. 'Private aktører' inkluderer private virksomheder og private fonde, foreninger og råd. 'Kommunal (+Regionale)' inkluderer kommuner, kommunal erhvervsfremme og destinationsselskaber og turismeudviklingselskaber. 'Andre' er en samling af branche- og interesseorganisationer, faglige organisationer, hospitaler og regioner samt øvrige offentlige aktører.

Af figuren kan man aflæse det før beskrevne billede af erhvervshuse og klyngeorganisationer som de toneangivende lead-partnere i indsatsene (de bredeste pile har udgangspunkt i disse to aktørtyper). Samtidig viser figuren et interessant billede af, at klyngeorganisationerne i høj grad formår at mobilisere øvrige aktørtyper bredt og ofte (på nær erhvervsskoler). Herunder er klyngeorganisationerne den aktørtype, der bedst formår at involvere både private aktører og universiteter i projekter. Klyngeorganisationerne er dog relativt sjældent medvirkende i projekter, når de *ikke* selv medvirker som lead-partner. Om dette fortsat vil være situationen fremadrettet ifm. konsolideringen og redefineringen af klyngeorganisationernes rolle, bliver interessant at følge op på. Det er dog derimod tydeligt, at erhvervshusenes klart primære samarbejdsflade som lead-partner i erhvervsfremmeindsatser er i forhold til kommunerne og den kommunale erhvervsfremme.

Fraværende eller sjældent medvirkende aktører

Det sidste undersøgelsesspørgsmål i den retrospektive del af analysen handler om hvilke aktørtyper, der sjældent eller aldrig har optrådt som partnere i erhvervsfremmeindsatserne. Formålet med at forsøge at identificere disse aktører er at kunne nærme os en forståelse for, om deres deltagelse og kompetencer reelt mangler i indsatsene samt hvilke barrierer, der eventuelt har afholdt dem fra at interagere i erhvervsfremmesystemet. Vores metode til at undersøge dette har været dobbelt.

På den ene side har vi undersøgt deltagelsen i Danmarks største private fond på erhvervsfremmeområdet, Industriens Fond, og undersøgt, hvilke væsentlige forskelle der er mellem de aktører, som aktiveres i deres regi og i strukturfondsindsatsen. Det har vi gjort ved at gennemføre et web-scrape af Industriens Fonds hjemmeside og på denne baggrund generere en database over partnerne i deres projekter. På den anden side har vi i supplement hertil spurgt deltagerne i de gennemførte interviews, hvilke aktører de mener burde spille en mere aktiv rolle i erhvervsfremmesystemet. Sidstnævnte tilgang afslørede dog begrænset ny indsigt, hvor fokus primært var på inddragelse af GTS'er og private aktører med særlige ekspertiser.

I første del, kortlægningen, identificerede vi dog følgende aktører, som sjældent eller aldrig har medvirket i strukturfondsindsatser, og hvis deltagelse *måske* kunne bidrage med nye perspektiver og kompetencer i erhvervsfremmeindsatsen. Vi har dog ikke i regi af denne undersøgelse interviewet disse aktører om årsagerne til deres fravær fra erhvervsfremmeindsatsen.

Tabel 4 Fraværende aktører i strukturfondsindsatsen

Udenlandske vidensinstitutioner	Udenlandske vidensinstitutioner af meget høj standard er med i en del projekter hos Industriens Fond (Stanford og MIT, for at nævne blot to). Vi fortolker det sådan, at projekterne frit kan vælge de bedste kompetencer eller den mest opdaterede viden, og at Industriens Fond byder dette velkomment.
Konsulentvirksomheder	Flere konsulentvirksomheder deltager hos Industriens Fond, der har markante konsulentvirksomheder som Deloitte, McKinsey, Implement, Valcon med i sine projekter fra tid til anden.
Private virksomheder	Private leverandører af en specialiseret service, fx AR/VR-kompetence, kan også agere central projektpartner for at skabe resultater hos andre virksomheder som en del af en pilotindsats.
Statslige aktører	Danske statslige aktører i udlandet deltager ofte – f.eks. ambassader og Innovationscentre.
Frivillige foreninger	Frivillige foreninger som Dansic, Synapse og Connect Denmark har større plads hos Industriens Fond end i ERDF/ESF. Foreningerne kan ofte styrke projekterne med deres uafhængighed og ikke-kommercielle fokus ved at stræbe efter konkrete samfundsmæssige mål.

Industriens Fond tilbyder fuld honorering af timer (løn og overhead), hvilket giver adgang til mere frit at inddrage relevante ressourcer og sammensætte projekter. De aktørtyper, som er omtalt i tabellen, er relevante i både Regionalfonden og Socialfonden. I Socialfonden kan man måske forestille sig at bruge flere konsulentvirksomheder (fx Socialt Udviklingscenter – SUS eller CABI) eller private virksomheder (som den Sociale Kapitalfond, KaffeFair eller Specialisterne), hvoraf der allerede er flere aktive. Særligt vigtig forekommer dog de frivillige foreninger, som hidtil ikke har været anvendt i hverken Social- eller Regionalfonden. Der findes mange frivillige foreninger, som arbejder med inklusion og/eller fastholdelse på arbejdsmarkedet med hver deres vinkel. De frivillige foreninger repræsenterer en særlig kompetence, som i stigende grad bliver brugt af almennyttige fonde og til at støtte op om offentlige indsatser (fx inden for velfærdsproduktion eller undervisning), og som formentlig også kan skabe værdi (særligt) i Socialfonden.

2.2 Baggrund for aktørernes projektdeltagelse

I dette afsnit belyser vi, hvilke incitamenter og barrierer, der er hos de centrale erhvervsfremmeaktører som f.eks. erhvervshuse og klyngeorganisationer, og hvilke barrierer, der afholder andre aktører, f.eks. GTS-institutterne og private aktører, fra at deltage i selv samme erhvervsfremmeprojekter.

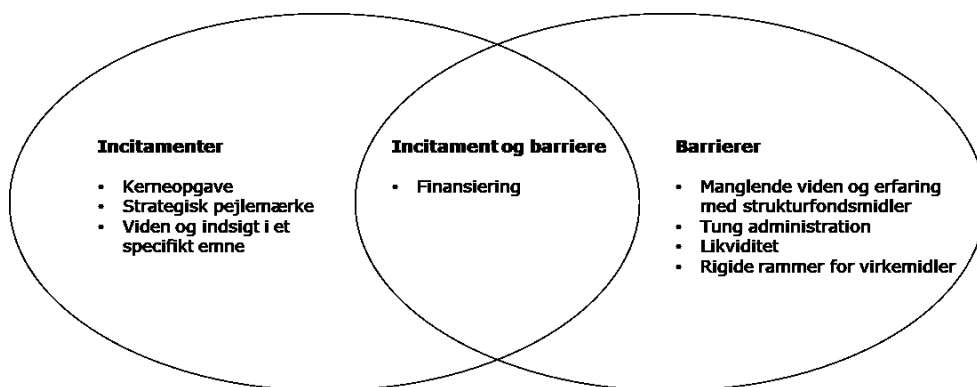
Motiverne for projektdeltagelse kan umiddelbart forekomme enkle og ligetil, og særligt finansiering har ry for at være den afgørende faktor for til- eller fravalg

af projektdeltagelse blandt operatørerne. På baggrund af vores erfaring fra evalueringsindsatsen de seneste år samt de interviews, vi har gennemført i forbindelse med denne temaanalyse, kan vi dog konkludere, at incitamenter og barrierer for projektdeltagelse er langt mere nuancerede og komplekse end som så. Finansiering er derfor unægteligt en vigtig forudsætning for projektdeltagelse, men beslutningen afhænger også af andre faktorer. Samtidig kan vi konkludere, at incitamenter og barrierer er dynamiske størrelser, der kan ændre sig for den enkelte aktørtype afhængig af konteksten således, at dét, der er et incitament for deltagelse i ét projekt, kan udgøre en barriere for deltagelse i et andet og ændre sig over tid.

I nedenstående figur har vi illustreret de faktorer, som er bestemmende for, om en operatør vælger eller fravælger at deltage i et projekt – enten som incitamenter eller barrierer eller begge dele. I denne forbindelse er det væsentligt at understrege, at der er flere facetter af et incitament, der både omfatter måltal og økonomiske tilskyndelser på den ene side, og på den anden side motiver til at forfølge overordnede definerede formål. Den egentlige incitamentstruktur findes i spændingsfeltet mellem disse forskellige motiver og incitamenter. En af vores centrale observationer i de gennemførte evalueringer er, at konkrete måltal og økonomiske tilskyndelser udgør de centrale incitamenter, og navnlig på kort sigt er styrende for aktørernes adfærd. Vi noterer dog også en udviklingstendens på både organisations- og virksomhedsniveau, hvor de overordnede formål i stigende grad lægges til grund for adfærden som såkaldt *purpose driven fokus*.

Nedenstående kortlægning af kompleksiteten i projektdeltagelse vil blive brugt til at nuancere den videre analyse. Særligt er det et vigtigt opmærksomhedspunkt, at komplekse og dynamiske incitamentsstrukturer resultater i komplekse anbefalinger til projektorganisering, der ikke nødvendigvis understøtter alle behov i alle situationer.

Figur 4 Incitamenter og barrierer for deltagelse af erhvervsfremmeprojekter



- **Finansiering:** Finansiering er en væsentlig forudsætning for projektdeltagelse – både som incitament og barriere.

Finansiering udgør et stærkt incitament for projektdeltagelse i de tilfælde, hvor strukturfondsmidlerne anses som værende den eneste vej

til at finansiere relevante aktiviteter til målgruppen. Det skal ses i lyset af, at strukturfondsfinansieringen af mange operatører opfattes som en relativt uattraktiv og til dels risikofyldt finansieringsform, hvor det ofte er svært at skabe en attraktiv økonomi i projektet, når dette ses isoleret fra resten af organisationen. Dette gør sig gældende for størstedelen af operatørerne. Gennem vores erfaring fra projektevalueringerne har vi dog også kendskab til en væsentligt mindre gruppe af projektoperatører, som er drevet af et mere egennyttigt rationale: Denne gruppe er dygtige til at udnytte mulighederne i strukturfondene til at opnå finansiering ved at koble mulighederne i strukturfondene med egne målsætninger, hvilket dog ikke nødvendigvis altid bidrager til målet om et koordineret erhvervsfremmesystem.

Finansiering er samtidig den primære barriere for projektdeltagelse blandt andre operatører, der aldrig eller sjældent deltager i erhvervsfremmeprojekter. Denne barriere vedrører især det forhold at timefinansiering afregnes til kostpris, hvilket særligt vidensinstitutioner og private konsulentbureauer betegner som uholdbart, samt det forhold, at 18 %-midlerne ikke anses som værende tilstrækkelige ift. at dække operatørens faste omkostninger ifm. projektet. Finansiering kan også være en barriere for projektdeltagelse i de tilfælde, hvor operatøren vurderer, at budgetandelen er for lille til at kunne finansiere den medarbejder, der skal varetage opgaven. Det kan f.eks. være finansiering af 1/3 fuldtidsstilling, hvor operatøren ikke har finansiering til de resterende 2/3.

Finansiering er således en væsentlig faktor ift. til- eller fravalg af projektdeltagelse, men finansiering kan ikke ses isoleret fra de øvrige faktorer, som ligeledes kan have en væsentlig betydning.

- **Kerneopgave:** Et centralt incitament for projektdeltagelse er, at det er en del af operatørens kerneopgave at tilbyde målgruppen relevante ydelser og udviklingsmuligheder, hvilket strukturfondsmidlerne giver mulighed for. Denne kerneopgave kan have sit udspring i forskellige samfundsudfordringer, f.eks. grøn omstilling, økonomisk vækst eller mangel på kvalificeret arbejdskraft, som matcher den enkelte operatørs organisations strategiske mission. Det kan være tilfældet for erhvervshusene, hvor strukturfondsmidlerne giver mulighed for at tilbyde en endnu bredere palette af ydelser inden for specialiseret erhvervsservice i form af internationalisering, digitalisering, automation og iværksætteri. Omvendt vil definitionen af erhvervshusenes kerneopgave i andre tilfælde betyde et fravalg af projektdeltagelse, såfremt projektet ikke falder ind under overskriften 'specialiseret erhvervsservice'. Operatørernes incitamenter for projektdeltagelse tager typisk udgangspunkt i de konkrete udfordringer, projektet adresserer for den enkelte virksomhed eller deltager, men incitamenterne udspringer ofte direkte af operatørernes kerneopgave og de bagvedliggende samfundsudfordringer.

- **Strategisk pejlemærke:** Et andet hyppigt incitament for projektdeltagelse er, at operatøren har en strategi om at tilbyde sin målgruppe relevante ydelser, f.eks. inden for iværksætter, strategiudvikling, internationalisering eller innovation, hvilket kan finansieres via strukturfondsmidlerne. På samme måde som for operatørens kerneopgave kan operatørens strategiske pejlemærker være afgørende for, om operatøren vælger eller fravælger at deltage i et projekt. De strategiske pejlemærker tager ofte udgangspunkt i de konkrete udfordringer, projektet løser for den enkelte virksomhed eller deltager.
- **Viden og indsigt i et emne:** Enkelte projektoperatører, særligt erhvervs- og brancheorganisationer, nævner muligheden for at få viden og indsigt i et emne ift. interessevaretagelse, som et incitament for projektdeltagelse. Det gælder typisk for denne type deltagelse, at operatøren der ikke er involveret i selve opgaveløsningen i projektet, men oftere i styregrupper, følgegrupper, mv. Samtidig giver projektet kendskab til en ydelse, som kan tilbydes deres medlemmer.
- **Manglende viden og erfaring** med strukturfondsmidler: Der er en høj kompleksitet forbundet med administration, herunder økonomisk administration, af strukturfondsmidler. I praksis bliver denne kompleksitet en barriere for nye projektoperatører, da det kræver et betydeligt niveau af viden og erfaring om administration af strukturfondsmidler at gennemføre et strukturfondsprojekt med skindet på næsen.
- **Tung administration:** Strukturfondsmidler benævnes af flere aktører som "dyre penge", da den medfølgende administration anses som værende uforholdsmæssigt tung. Følgelig søger disse projektoperatører hellere andre midler. Forenklingsdagsordenen er relevant her ift. forenkling på både styrelsesniveau (forvaltningsmyndigheden), operatørniveau og deltagerniveau.
- **Likviditet:** Likviditetsudfordringer er en barriere for projektdeltagelse, som både nævnes af de deltagende og ikke-deltagende operatører. Der er ofte en lang udbetalingshorisont på projektmidler, hvilket kræver, at projektoperatørerne har en god likviditet til at kunne betale sine udgifter den mellemliggende periode.
- **Rigide rammer for virkemidler:** Flere projektoperatører nævner det som en barriere for projektdeltagelse, at rammerne for anvendelse af virkemidler i visse tilfælde er for rigide og ikke rammer virksomhedernes reelle behov. Her nævnes vækstplanerne som eksempel. Operatørerne oplever at kravet om, at man ikke inden for rammerne af programmet, må arbejde med implementering af planerne, er vanskeligt at tolke og arbejde med i praksis. Hertil kommer, at operatørerne i mindre grad oplever kravene til formatet for vækstplanerne er vanskeligt at klarlægge.

3 Perspektiver for erhvervsfremmeindsatsen

De mange forskellige input indsamlet gennem interviews med erhvervsfremmeaktører og øvrige interessenter, fra kvantitative databaser og gennemgang af evalueringsrapporter er i denne analyse sammenfattet i en række konklusioner, som i mange tilfælde er omsat til anbefalinger. I alt er 24 personer blevet interviewet specifikt til denne temaanalyse (se oversigten i afsnit 4).

På tværs af konklusionerne kan man genfinde nogle overordnede principper, som fortsat kan og bør inspirere udviklingen af erhvervsfremmeindsatsen i det hele taget:

- I. **En sammenhængende erhvervsfremmeindsats.** Med samlingen af indsatser under DEB er der skabt mulighed for at sikre en mere sammenhængende indsats i form af en portefølje af projekter samt en mulighed for at arbejde mere strategisk og langsigtet med indsatser og partnerskaber i en national kontekst. En række af anbefalinger understøtter således arbejdet med at indfri dette potentiale ved at arbejde med portefølje, pipeline, udmøntningsplaner, koordination med organisationers egne KPI'er og opbygning af strategiske partnerskaber. En fællesnævner heri er, at DEB og ERST foreslås en mere central og aktiv rolle i tilrettelæggelsen af erhvervsfremme.
- II. **Virksomhedernes behov i centrum.** En fællesnævner for erhvervsfremmeindsatsen er, at den skal kunne tilføre danske virksomheder størst mulig værdi – både ift. omfang og kvalitet. Mange konklusioner handler derfor om at sætte operatørerne af indsatser bedre i stand til netop dét. Det være sig ved at nedbringe omkostninger til koordination og administration, så ressourcerne kan anvendes på virksomhedsrettede aktiviteter, styrke operatørernes kompetencer til at vejlede virksomheder eller skabe større fleksibilitet i indsatserne.
- III. **Forenkling.** Som i restruktureringen af erhvervsfremmesystemet har det været et eksplicit hensyn i denne analyse at samle input til måder at forenkle indsatserne for at undgå overlap mellem dem og skabe større tydelighed for virksomhederne om aktørernes roller. Dette resulterer i et antal konklusioner og anbefalinger om incitamentstrukturer og facilitering af aktørsamarbejde også i designfasen og mere fleksibel medvirken i projekter.

3.1 Overordnede perspektiver på tilrettelæggelse af erhvervsfremmeindsatsen

I dette afsnit præsenterer vi de observationer, pointer, konklusioner og ikke mindst anbefalinger, som vi har udledt fra gennemgangen af evalueringer samt gennemført interviews med fokus på nye perspektiver på tilrettelæggelse og organisering af erhvervsfremmeindsatsen.

1. Større tydelighed om erhvervsfremmeindsatsers forskellige funktioner og tidshorisonter.

Der er et generelt indtryk af, at erhvervsfremmeindsatser i dag gennemføres meget fragmenteret og uden større sammenhæng, hvilket EU-kravet om additionalitet i projekterne er en stærkt medvirkende faktor til. En central udfordring heri er, at der mangler et reelt porteføljeblik på tværs af indsatserne, som også efterlyst i et notat forfattet af COWI og Pluss Leadership til Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse fra januar 2019³.

Samlingen af erhvervsfremmeindsatser hos DEB giver en ny mulighed for dette, som var begrænset med de tidligere regionale vækstforas autonomi, hvor der primært blot var overblik over regionens egne projekter. Særligt er der et behov for en større tydelighed om, hvilken type udfordring eller potentiale, en indsats adresserer. Konkret ville det i en porteføljeoptik være gavnligt med en skelnen mellem indsatsernes tidsperspektiv:

- **Langsigtede indsatser** som erhvervsfremmesystemet grundlæggende forventes at levere. Dvs. ydelser, som der altid vil være efterspørgsel efter (rådgivning af iværksættere, hjælp til strategiudvikling, hjælp til internationalisering/eksport m.v.) eller som adresserer centrale 'markedsfejl' (f.eks. videnoverførsel fra universiteter til virksomheder).
- **Mellemlang sigte:** Indsatser, som der af konjunkturmæssige årsager er behov for (f.eks. tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft) eller er politisk fokus på (f.eks. verdensmålene); eller
- **Kortsigtede indsatser**, som adresserer en konkret problemstilling eller afprøver en ny metode ('udviklingsprojekter').

Projekter af typen 'langsigtede indsatser' med varighed på 3 år er problematiske. Det kræver mange ressourcer for operatørerne, som kunne være kommet virksomhederne til gavn, skaber u hensigtsmæssige genopfindelser af samme indsatser, og skaber forvirring blandt virksomheder om erhvervsfremmesystemets tilbud. Den formentlig eneste mulige mulighed for at adressere dette inden for rammerne af strukturfondene ville være at anlægge et tydeligere porteføljeperspektiv på indsatsernes funktion og tidshorizont og give

³Se punkt 1 i *BILAG 3.2.8 'Centrale erfaringer fra den fælles evalueringssindsats'*. Kilde: [Centrale erfaringer fra den fælles evalueringssindsats - notat fra COWI](#)

mulighed for f.eks. 7-årige indsatser i det omfang øget basisfinansiering af operatører bag langsigtede indsatser ikke er en mulighed.

2. Projektudvikling i en pipeline og forskellige aktørers rolle heri

I tillæg til at skelne mellem forskellige indsatstyper kan det være nyttigt at anvende en pipeline-tilgang til strategisk projektudvikling. I dag igangsættes mange større programmer med et dobbelt formål om at udvikle samtidig med at et stort antal virksomheder involveres og forventes at få et udbytte.

Vi anbefaler, at DEB i højere grad forsøger med en pipeline-tilgang, hvor projektdesign modnes trinvist, hvilket ikke mindst vil styrke forventningsafstemningen over for operatører og skabe et tydeligere fælles sprog om projektyper.

- **Fase 1: Pilotprojekter:** Behovsafdækning, tilvejebringelse af viden, udvikling af værktøjer og afprøvning på få virksomheder. Denne projekttipe er allerede kendt fra DEB's 'strategiske pulje'.
- **Fase 2: Udvikling af strategiske projekter:** Udvikling af strategisk projekt men med afgrænset fokus ift. f.eks. geografi, branche el.lign.
- **Fase 3: Skalering af strategiske projekter:** Udbredelsen af strategiske projekter, som har vist sig succesfulde i fase 2 til nationalt niveau, flere brancher osv.

Gennem disse tre faser vil der ske en naturlig progression i antallet af medvirkende virksomheder og dermed tilsvarende i bevillingernes størrelse og i effektskabelsen. Også derfor vil antallet af projekter reduceres gennem de tre faser – ikke mindst, fordi et af formålene med pilotprojekter vil være at 'aflive' projektideer efter indledende afprøvning og afdækning.

I forhold til organiseringen af projekter, er den centrale pointe i denne anbefaling, at forskellige aktører har forskellige styrker, som matcher forskellige projekttyper – eller faser af samme projekt. F.eks. ville det være naturligt at inddrage GTS'er og universiteter eller erhvervsorganisationer til at udvikle og sikre tilførsel af aktuel viden i design-/pilotfaser (fase 1) – uden at det forudsætter, at de også nødvendigvis har en rolle i efterfølgende faser. På samme måde kunne Erhvervshusene i nogle tilfælde først få en aktiv rolle i fase 3, hvis en regional aktør har været succesfuld med et projektdesign i fase 2, men ikke har kapaciteten til selv at løfte det videre.

3. Brede vs. smalle projektpartnerskaber

På tværs af de gennemførte projektevalueringer kan vi konstatere, at brede projektkonsortier ofte er vanskelige at håndtere på grund af en række faktorer som koordination, kompetencer og historik, som vi vender tilbage til i senere punkter. Omkostningen ved disse vanskeligheder er, at mange ressourcer må anvendes på koordination, forhandlinger og administration. Ofte ser vi, at partnerorganisationerne har forskellige strategiske interesser i et projekt, som uanset om de er implicite eller eksplicite sammen med et uens syn på

projektets betydning gør det vanskeligt for en projektleder at sikre den nødvendige agilitet, fokusering og fremdrift. Omvendt kan der være gevinster at hente i form af et bredt ejerskab for projektet hos forskellige interessenter, men de er ofte dyrt købte.

Derfor **anbefaler vi**, at man *som udgangspunkt ikke* tilstræber brede projektpartnerskaber med mindre, at forhold taler klart for det. Vi foreslår konkret, at nedenstående forhold overvejes. Og kun hvis der er tilstrækkeligt stærke argumenter for et af nedenstående parametre, igangsættes projekter med brede partnerskaber.

- Når projektet indeholder et større antal veldefinerede arbejdsopgaver/hovedaktiviteter, som kræver forskellige faglige kompetencer og som hver har et aktivitetsmæssigt volumen, der tilsiger, at udpegning af forskellige arbejdsopgaveledere er hensigtsmæssigt – frem for at indordne alle hovedaktiviteter direkte under projektledelsen.
- Når indsatsen har national karakter og forankringen af projektet hos forskellige aktører rundt om i landet er nødvendig (se punkt 4 nedenfor).

Det følger af denne anbefaling, at der i tillæg til analysen af, hvilke kompetencer der er behov for til at gennemføre et projekt, også fortages en nøje afvejning af, hvornår der er behov for, at en aktør går ind som partner frem for som underleverandør af ydelser og kompetencer i projektet.

4. Nationale vs. decentrale indsatser

I forlængelse af punkt 3 om udfordringerne i brede partnerskaber, finder vi også anledning til at pege på udfordringerne ved nationale indsatser. Nationale indsatser er netop ofte nødt til at basere sig på brede partnerskaber af hensyn til den decentrale forankring. Ofte kan vi dog konstatere en uensartet indsats fra projektpartnerne, og at lokale/regionale forhold spiller ind på projektets succes.

Vi anbefaler derfor, at udviklingsprojekter (i fase 1 eller 2 jf. punkt 3 ovenfor) som udgangspunkt gennemføres som decentrale projekter. Igen her kan særlige forhold dog tale for, at et projekt allerede på tidlige modenhedstrin med fordel kan gennemføres som en national indsats. Nationale indsatser bør efter vores vurdering kun igangsættes, når et eller flere af disse forhold taler for det:

- Når der er tale om et afgrænset tema/fokus (f.eks. eksport til Kina) eller en afgrænset målgruppe (f.eks. fødevareproducenter) kan det styrke indsatsens kritiske masse af deltagere at gennemføre det som en national indsats.
- Når projekter er baseret på samarbejde mellem flere virksomheder (eks. innovationssamarbejder og værdikædesamarbejder), hvor en stor rekrutteringsbase er nødvendig for at få de mest relevante virksomheder med.
- I projekter, der allerede har været gennemført med succes og derfor baserer sig på velafprøvede metoder og virkemidler kan det være

hensigtsmæssigt at gennemføre en skalering af projektet (fase 3 i punkt 2 ovenfor) nationalt og i nationale partnerskaber.

- I nogle indsatsstyper kan det være et fornuftigt hensyn at forankre projektet i en bred partnerkreds (f.eks. iværksætterrettede indsatser hos et partnerskab mellem de regionale erhvervshuse). Men det bør som udgangspunkt overvejes, om ikke en projektholder selv kan gennemføre de konkrete aktiviteter i hele landet – frem for at udlicitere dem til lokale/regionale partnere.

Udstationering af projektansatte decentralt ved erhvervshuse, lokalforeninger el.lign. er fra et organisatorisk perspektiv en ofte mere effektiv metode end uddelegering af projektaktiviteter til regionale/lokale aktører. Et eksempel er Eksportrådets udstationering af medarbejdere, der i Erhvervshusene forestår eksportrådgivningen. Vi har i vores projektevalueringer set flere eksempler på projekter, hvor projektledelsen kom i problemer, fordi de ikke direkte havde indflydelse på aktiviteter lokalt og dermed mistede styring (og effektivitet) i deres implementering af projekterne.

Endelig bør ansøgere opfordres til i forbindelse med ansøgning om decentrale projekter at gøre sig eksplicite overvejelser om – eller direkte beskrive en plan for – hvordan projektet, hvis succesfuldt, kan skaleres nationalt og skabe en større forandring. Blandt andet ved at engagere/indtænke forankringen hos partnere nationalt og indtænke projektets mulige videreførelse i disses respektive rammer.

5. Langsigtet planlægning af annonceringer

Evalueringsindsatsen over de senere år har generelt vist, at partnerskaber bestående af aktører, der tidligere har indgået i projektsamarbejder sammen, er mere effektive og skaber større værdi, fordi udfordringer med forventningsafstemning, manglende indsigt i hinandens organisation, uklarhed om arbejdsdeling m.v. oftest er reduceret. Mange erhvervsfremmeindsatser under den tidligere struktur havde følgelig også et (mere eller mindre implicit) mål om at investere i opbygningen af partnerskaber til gavn for erhvervslivet. Med den større vægtning af nationalt fokus i den nye struktur er der mange nye partnerskaber og samarbejdsstrukturer, der skal opbygges. Det tager tid og kræver ikke mindst et strategisk fokus fra organisationerne selv, afspejlet i generelle samarbejdsaftaler, resultatkontrakter m.v.

Inden for DEBs mulighedsrum kan opbygningen af partnerskaber umiddelbart bedst understøttes gennem meget tidlige varslinger af annonceringer af projektmuligheder (såkaldte 'calls'), som vil give relevante organisationer muligheder for at indarbejde projektmulighederne i deres generelle tilgang til samarbejde.

Derfor **anbefaler vi**, at DEB hurtigst muligt indfører langsigtede udmøntningsplaner.

Der vil fortsat være et behov hos DEB for at kunne lave annonceringer og igangsætte projekter med mere kort varsel, ikke mindst for at kunne gribe

mulighederne i nye teknologier og metoder eller adressere aktuelle udfordringer. Af samme grund kan en udmøntningsplan med fordel basere sig på en eksplicit prioritering af porteføljen i forhold til forskellige tidshorisoner jf. foregående pointe, herunder en allokering af midlerne til de forskellige formål.

En udmøntningsplan vil ikke mindst styrke hensynet til koordinering og samfinansiering af indsatser med andre puljer eller (private) fonde og dermed lette ansøgers muligheder for at geare med midler fra andre finansieringskilder. Det ville også styrke DEBs muligheder for mere strategisk at skabe gunstige rammer for samfinansiering med andre finansieringskilder gennem en strategisk dialog, f.eks. Industriens Fond, Innovationsfonden m.fl.

Denne tilgang behøver ikke at kræve yderligere tid fra annoncering af det konkrete call til ansøgningsfristen, som efter vores vurdering bør være i omegnen af to måneder for at give ansøgere tid til at identificere de rigtige partnere og sikre den nødvendige afstemning af projektdesign og roller, før selve ansøgningen udarbejdes. Men en viden om, hvornår disse calls kan forventes, vil skabe en langt bedre mulighed for at knytte disse aftaler og partnerskaber op på en mere langsigtet dialog indbyrdes mellem potentielle projektpartnere.

6. Koordinering af input til nye strategiske initiativer

I mange af vores interviews er der givet udtryk for den holdning, at de midler der udmøntes af DEB skal anvendes strategisk, med hvilket interviewpersonerne har ment at midlerne skal bidrage til at løse problemer i samfundet eller skabe nye kapabiliteter i samfundet. Denne holdning afspejler en forestilling om at midlerne målrettet skal understøtte en samlet, positiv forandring i samfundet.

DEB arbejder efter vores vurdering allerede i et vist omfang på denne måde. Men mulighederne i det nye, mere enstrengede erhvervsfremmesystem for at identificere aktuelle trends og problemstillinger udnyttes ikke optimalt i den aktuelle udmøntning af projektmidler via annonceringer.

Vi anbefaler derfor, at DEB overvejer at etablere en arbejdsgang, hvor man på årlig basis får opdateret og skærpet indsigten i de strategiske behov og udviklingsmuligheder inden for dansk erhvervsfremme.

En mulighed ville være, at man tildeler de nye klynger en opgave med at lave 'strategisk scouting', dvs. spotte nye og endnu ikke løste udfordringer. De skulle også løbende opdatere deres forståelse af kendte, strategiske udfordringer. Erhvervshusene kunne også få samme opgave, men vil formentlig primært kunne iagttage overordnede, tværgående problemstillinger eller potentialer i virksomhederne. Efter vores vurdering vil der være størst relevans i de mere specialiserede udfordringer og potentialer (eksempelvis big data i sundhedssektoren, 3D-print i energibranchen osv.), som klyngerne med deres mere branchenære viden og fokus vil være bedre i stand til at opfange.

Mere konkret kunne man bede klyngerne om på årlig basis at aflevere deres strategiske perspektiver i en rapport, hvor de også beskriver, om

udviklingsbehovene er generelle eller kun berører en andel af styrkepositionerne.

En sådan rapport vil give DEB et godt afsæt for at lave nye calls. Klyngerne er oftest særdeles velorienterede om, hvad der foregår på andre områder end blot deres eget, og man kunne derfor også bede dem om at uddybe deres indstillinger med reference til øvrige initiativer (f.eks. calls under Grand Solution på overlappende områder) eller nationale eller europæiske strategier, som DEB kan spille bedre ind i (f.eks. Europa-Kommissionens målsætning om 50 % genbrugsplast i 2025, som driver store forandringer i mange brancher). Dette ville sikre, at DEB er opmærksom på de fleste relevante koordineringsbehov.

3.2 Partnerskaber og operatørrolle

7. Operatørers frihed og ansvar i tilrettelæggelsen af indsatser med flere forskellige virkemidler

I de gennemførte interviews har vi noteret os et klart ønske om større frihed til at tilrettelægge projekter, der kombinerer flere virkemidler. I de nuværende programmer er dette principielt muligt, men opdelingen i prioritetsakser med ét primært virkemiddel i hver, har gjort det vanskeligt at gennemføre i praksis. F.eks. skal et projekt med strategisk rådgivning til virksomhederne og kompetenceudvikling af nøglemedarbejdere baseres på to bevillinger for at få støtte.

Det er vores forventning, at de kommende strukturfondsprogrammer bliver mere åbne, end de er i dag, og dermed vil de fleste af disse barrierer blive fjernet. I det mulige fravær af de meget tydelige rammer, som indeværende programperiodes programmer indeholder, skærpes dog behovet for at etablere stærke rationaler om sammenhæng mellem virkemidler og indfrielse af virksomhedernes behov. Det skal gerne ske tidligt i processen.

Derfor **anbefaler vi** at DEB allerede i forbindelse med udarbejdelse af calls rammesætter det overordnede rationale for, hvilke virkemidler der forventes at blive bragt i spil for at indfri potentialet i det aktuelle tema. F.eks. at øget digitalisering i SMV'er med lav modenhed forventes løst med kompetenceudvikling og rådgivning om virksomhedens strategi. Graden af åbenhed i formuleringen bør tilpasses den eksisterende viden på feltet om, hvad der virker, samt graden af risikovillighed hos bevillingsgiver.

I ansøgningsfasen kan det med fordel være operatørerne der med den udmålte frihedsgrad tilrettelægger det præcise rationale for indsatsen. Konkret kan dette ske ved at ansøger beskriver den forventede årsags-virknings-sammenhæng i projektet, og redegør for håndteringen af relevant kontekstfaktorer. Herunder kan ansøger også udnytte mulighederne på forhånd at foreslå projektspecifikke outputindikatorer, der kan bidrage til at skabe indsigt i projektets virkning.

Det centrale i denne anbefaling er, at den frihed de nye programmer forventeligt vil give til at kombinere flere virkemidler, bør modsvares af større ansvar hos operatørerne for at sikre sammenhæng mellem virkemidler og mål.

Selvom denne anbefaling primært retter sig mod projektudviklings- og ansøgningsfasen, er vi også af den opfattelse af friheden også bør komme til udtryk som fleksibilitet til at justere samt tilføje og fjerne virkemidler i indsatsen i løbet af projektperioden. Dog bør det først og fremmest være projektholders ansvar at sikre et fortsat stærkt rationale i projektet.

8. Tydeligere planer for koordination af erhvervsfremmeindsatser

Med reformen af erhvervsfremmesystemet var det målet at skabe et koordineret sæt af tilbud baseret på virksomhedernes efterspørgsel. Der er endnu et stykke vej til dette mål. Det skyldes blandt andet, at koordination med eksisterende projekter i de fleste projektansøgninger adresseres alene med en forsikring om, at koordination vil ske i form af gensidige henvisninger. I realiteten får dette sjældent høj prioritet, når først projektet er igangsat. På baggrund af de gennemførte evalueringer og interviews, kan vi konkludere, at udfordringen findes på tre niveauer:

- **Imellem projekter med samme bevillingsmodtager:** Både erhvervshuse og klyngeorganisationer har strukturfondsprojekter i deres portefølje. Dog er der en tendens til silotænkning i projekterne, hvor potentialet for at lave sammenhængende forløb for virksomhederne på tværs af projekterne ikke udnyttes. Det gælder mest væsentligt på tværs af prioritetsakser. Operatørerne er oftest bevidste om problemet, viser vores interview, men oplever at projekternes karakter af helt særskilte bevillinger svækker deres eget fokus på at få projekterne til at spille sammen.
- **Mellem forskellige projekter med samme målgruppe og virkemidler:** Vi har i en række tilfælde konstateret, at der reelt udbydes stort set identiske projekter til samme målgruppe af virksomheder af forskellige operatører. Vi har blandt peget på dette problem i midtvejsevalueringen af Scale-Up Denmark (2018).
- **Mellem strukturfondsprojekter og initiativer med andre finansieringskilder:** Både inden for virksomhedsrettede og borgerrettede projekter findes der en række parallelle initiativer, som udbyder aktiviteter, der i større eller mindre grad overlapper med de strukturfondsfinansierede aktiviteter. Samtidig sker der kun sjældent en koordination herimellem, ligesom synergimuligheder sjældent udnyttes tilstrækkeligt.

Efter vores opfattelse er der et klart behov for at skærpe kravene til reel koordination mellem initiativerne.

Vi anbefaler, at der tages hånd om problemet allerede i formuleringen af annonceringer, hvor DEB med fordel kan foretage den første screening af

eksisterende initiativer. Screeningen skal dels give anledning til en kritisk vurdering af det tiltænkte projekts nødvendighed, men også til formuleringen af tydeligere krav til koordinering i de endelige annonceringer. Derudover bør DEB tage et væsentligt skridt ift. at forpligte operatørerne på koordinering af indsatserne. Her anbefaler vi, at operatørerne flytter sig fra de hensigtserklæringer om koordination, som oftest fremgår af ansøgningerne i dag, til at skulle beskrive en egentlig operationel model for koordination, herunder hvordan rekrutteringsindsatsen med parallelle initiativer koordineres i praksis. Konkret foreslår vi, at man afkræver, at ansøgerne i ansøgningen eksplicit forholder sig til følgende:

- **Hvilke** andre indsatser vil ansøger koordinere med? Og hvorfor netop disse indsatser?
- **Hvad** vil ansøger koordinere med de andre projektholdere om? Rekruttering og målgrupper? Gennemførelse af projektaktiviteter? M.v.
- **Hvordan** vil ansøger koordinere hhv. i projektets opstart og løbende i bevillingsperioden? (F.eks. faste, planlagte koordinationsmøder)
- **Hvilke udfordringer** ansøger forudser ifm. koordinationen af de konkret udpegede indsatser.

9. Fleksibel fordeling af projektmidlerne i et konsortium for bedre at imødekomme virksomhedernes efterspørgsel

Projektbudgetter og herunder projektpartneres budgetandele fastlægges normalt af ansøgere i ansøgningsfasen og forbliver uændrede gennem projektperioden. Dét forhold – i kombination med faste aktivitetsmål – resulterer i nogle projekter i en betydelig fastlåsthed i muligheden for at tilpasse aktiviteterne efter, hvor virksomhedernes efterspørgsel viser sig at være størst. Det gør det, fordi projektpartneres budgetandel ofte er knyttet op på leverance af konkrete aktiviteter og/eller mål. I dag stilles der intet krav til projektansøgere om, at den interne budgetfordeling skal lægges fast på forhånd. Alligevel gør mange projektkonsortier det for sikre vished om deres økonomiske udbytte af en eventuel bevilling.

Vi anbefaler derfor, at Erhvervsstyrelsen i sagsbehandlingen af projekterne introducerer tiltag til at modvirke en fastlåst allokering af budgetmidlerne mellem konsortiepartnere. Dette kunne eksempelvis håndteres ved at stille krav til ansøgere om en maksimal andel (f.eks. 50 %) af et projektbudget, der på forhånd må være fordelt mellem projektpartnere. En anden mulighed kunne være at tildele hver enkelt projektpartner et basisbeløb til dækning af omkostninger vedr. administration, mødedeltagelse og koordination.

På denne måde ville den del af budgettet, der er knyttet til de enkelte aktiviteter og leverancer, kunne allokeres undervejs i projektet afhængig af hvilke aktiviteter, der er mest efterspurgt af virksomhederne. Forslaget fordrer dog, at projektet samtidig har fleksible aktivitetsmål, så tilpasningerne i projektets aktiviteter og budgetandele ikke kræver en projektændring, som derved

besværliggør tilpasningerne. Se desuden pointe 13. 'Større fleksibilitet for operatøren i tilrettelæggelsen af projektaktiviteter'.

10. Aktørers samarbejdshistorik har betydning for projekters succes og kan tillægges større betydning

Når det i designfasen vurderes (jf. punkt 3), at en indsats bedst kan gennemføres af et bredt partnerskab opstår der et stort og vigtigt behov for koordinering af bl.a. rolle- og ansvarsfordelingen i projektet, som ofte har været undervurderet (og -budgetteret).

Hvis projektpartnerne ikke tidligere har samarbejdet med hinanden, er koordineringsopgave endnu større og mere tidskrævende. Koordination er helt nødvendig for at få større partnerskaber til at fungere optimalt, men den tager oftest en del af projektledelsens opmærksomhed fra projektets virksomhedsrettede aktiviteter og øger usikkerheden ift. projektets evne til at opnå de fastsatte mål og effekter.

Traditionelt er dette forhold ikke *systematisk* blevet tillagt tilstrækkelig vægt i forhold til den potentielle betydning i tilrettelæggelsen af nye indsatser. Derimod har der oftest alene været fokus på leadpartneren og denne som repræsentant for et konsortium, hvilket der naturligvis er gode juridiske og økonomiske grunde til, men det er delvist sket på bekostning af en kritisk vurdering af partnerskabet bag en indsats.

Vi anbefaler derfor:

- At en partnerkreds' samarbejdshistorik tillægges større vægt i vurderingen af nye projektideer. For mange investorer er 'teamet' bag en forretningsidé ofte det vigtigste – dette kan DEB som 'investorer' i projekter lade sig inspirere af. Helt konkret kunne det være et vurderingskriterium, at eksempelvis halvdelen af projektpartnerne i et projektkonsortium har samarbejdet tidligere – og gerne om en sammenlignelig opgave.
- At projektpartnerne (og DEB), når en partnerkreds omvendt ikke har en nævneværdig samarbejdshistorik, sikrer tydelighed om: gensidig forventningsafstemning om aktørernes interesser i projektet, rolle- og ansvarsfordeling, interne incitamentsstrukturer, format for koordination m.v. Og ikke mindst dokumenterer, at man har gennemtænkt disse vigtige elementer i projektorganiseringen.

11. Projektteamets samlede kompetencer

Evalueringsindsatsen har over de seneste år flere gange påvist, hvordan den enkelte projektleders evner har været afgørende, når projekter har været succesfulde eller det modsatte. Mange af de interviewede projektoperatører fremhæver dog, at det oftest er kompetencer og forudsætninger hos det samlede projektteam, der er afgørende for et projekts succesfulde gennemførelse.

Gennem desk research af gennemførte evalueringer og nye interviews har vi identificeret seks overordnede kompetencer og forudsætninger, som bør være til stede hos projektteamet samlet set for at sikre et projekt de bedste forudsætninger for succesfuld gennemførelse. De seks kompetencer er:

- Projektledelseskompetencer
- Kompetencer inden for proces og facilitering
- Faglige, domænespecifikke kompetencer
- Virksomhedsforståelse og -netværk
- Økonomiske og administrative kompetencer ift. EU-midler
- Kendskab til erhvervsfremmesystemet og -aktører

Projektlederen bør have en grundlæggende indsigt i alle disse områder, men ikke nødvendigvis dybdegående kendskab til dem alle. Derimod er det centralt, at projektlederen kan dokumentere stærke projektledelseskompetencer og kompetencer inden for proces og facilitering, hvilket bliver vigtigere des større projektkonsortiet er. I denne forbindelse kan man godt opstille en kompetenceprofil for projektlederen, som en projektansøger skal kunne honorere – også ifm. udskiftning af projektlederen.

Vi anbefaler, at DEB stiller krav til projektteamets kompetencer og forudsætninger som et fast element i en projektansøgning. Det kunne f.eks. gøres ved at bede ansøgerne forholde sig konkret til, hvordan disse kompetencer og forudsætninger er til stede i det enkelte projektkonsortium. Det kunne også være ved at aktørernes kompetencer og forudsætninger kobles til konkrete leverancemål i projektet, f.eks. således at den eller de projektpartner(e), der er ansvarlige for at levere på rekrutteringsopgaven, har dokumenterbare kompetencer og forudsætningen inden for virksomhedsforståelse og -netværk. En mulig inspiration i denne sammenhæng kunne være EU Kommissionens store fokus på kompetencebeskrivelse i de konkrete CV'er fra operatører/ansøgere.

12. Operatørernes kompetenceniveau har betydning for spredningseffekten i erhvervsfremmeindsatser

Et erhvervsfremmeprojekts værdiskabelse (fx nye indsigter eller metoder) er ofte afgrænset til de deltagende virksomheder, som får et umiddelbart udbytte af deres medvirken, uden at der er nogen værdi for øvrige virksomheder, der ikke deltager i den konkrete indsats. Dette svækker forankringen og spredningen af mange erhvervsfremmeindsatser. En del projektholdere forsøger at sikre spredning via afslutningskonferencer eller websites med redskaber og cases, men effekten heraf er erfaringsmæssigt meget begrænset.

En mere effektiv tilgang til spredning er at understøtte en kapacitetsopbygning hos de involverede projektaktører, der har en generel, bred berøringsflade med små og mellemstore virksomheder. Vi tænker her især på konsulenter hos centrale erhvervsfremmeaktører som erhvervshuse og klyngeorganisationer.

Men det gælder også andre aktører med berøring med virksomhederne, som deltager i projekter (f.eks. ansatte i en kommunal teknik- og miljøforvaltning).⁴

Vi anbefaler – trods fornuften i det nuværende princip om, at erhvervsfremmemidler til kompetenceudvikling er forbeholdt virksomheder – at kompetenceudvikling af erhvervsfremmeaktører i visse tilfælde gøres støtteberettiget i projekter inden for eksempelvis områder som grønne forretningsmodeller eller ny teknologi/digitalisering.

- Erhvervsfremmekonsulenter med ansvar for at vurdere SMV'ernes potentiale for videreudvikling og vækst via disse drivere skal have en solid forståelse for disse emner. Dette har vi gennem en del evalueringer konstateret langt fra altid er tilfældet – særligt i projekter med fokus på grøn omstilling og ny teknologi.
- Kompetenceudviklingen af erhvervsfremmeaktører bør ske inden for rammerne af projekter, så det knyttes direkte an til konkrete indsatser og målsætninger om værdiskabelse for virksomhederne. Dette ville i mange tilfælde være en oplagt at engagere GTS'er heri og på denne måde skabe en vidensoverførsel fra innovations- til erhvervsfremmesystemet.

Effekterne af projekter vil således kunne nå en væsentligt bredere målgruppe end alene deltagervirksomhederne.

3.3 Incitamentstrukturer

13. Incitamentsstrukturer, der tilgodeser samarbejde og koordination

I forlængelse af vores anbefaling om større krav til koordinering og samarbejde, er vi af den opfattelse, at man kan etablere incitamentsstrukturer, der understøtter dette. Vi er imidlertid også af den opfattelse, at incitamentsstrukturer ift. henvisninger af virksomheder mellem projektoperatører, kan være et tveægget sværd, såfremt incitamentsstrukturernes positive og negative konsekvenser ikke gennemtænkes. På den ene side er det positivt, når en virksomhed henvises til det rette tilbud hos den rette aktør på det rette tidspunkt. Vi har via vores interview hørt eksempler på projektoperatører, der er villige til at betale for disse gode leads. På den anden side er det selvsagt negativt, når en virksomhed henvises til et specifikt tilbud pga. et henvisningsmål, til trods for at virksomheden ikke havde behov for henvisningen eller endnu værre havde

⁴ Se anbefaling '1-19' i Midtvejsevalueringen af Regionalfonden, februar 2019 af COWI/Pluss Leadership.

behov for en anden henvisning. Det er derfor vigtigt, at disse incitamentsstrukturer er grundigt gennemtænkt.

Som udgangspunkt kan der hentes inspiration i en række projekter, der har måltal for henvisning til andre indsatser. Typisk har vi set dette anvendt i forbindelse med rekruttering af virksomheder, men vi ser i endnu højere grad et potentiale for at anvende måltal for henvisninger ifm. med den løbende frasortering af virksomheder i projekterne, og ikke mindst, når virksomhederne afslutter et forløb i et konkret projekt.

Særligt sidstnævnte mulighed rummer efter vores opfattelse et stort potentiale, idet der via projektdeltagelsen er opnået kendskab til den enkelte virksomhed og projektdeltagelsen i mange tilfælde afføder nye behov. På den måde kan et måltal for henvisninger efter projektet anspore til en reinvesteringslogik, der understøtter sammenhængende forløb for virksomhederne.

Vi anbefaler, at DEB i højere grad stiller krav om, at projektoperatørerne opstiller mål for henvisninger af de virksomheder, der er på vej ud af et projekt og samtidig sætter mål for andelen af virksomheder, der skal henvises til en efterfølgende indsats, frem for specifikke forudbestemte mål for, hvilke aktører/indsatser virksomhederne skal henvises til.

Konkret kan anbefalingen udmøntes som projektspecifikke indikatorer, hvor der eksempelvis opstilles måltal for henvisninger til andre parallelle projekter, måltal for henvisninger til andre programmer for de virksomheder, der sorteres fra i projektet, samt mål for henvisninger til projekter, der kan hjælpe deltagervirksomhederne med de 2-3 hyppigste udfordringer, der opstår efter endt projektdeltagelse. I forlængelse heraf er det selvfølgelig vigtigt at understrege, at værdien af målopnåelsen afhænger af kvaliteten og relevansen af de henvisninger, der sker mellem projekterne, hvilket må klarlægges på forhånd.

14. Afprøvning af nye styringsmodeller

Erhvervsfremmeprojekter er til for at skabe en langsigtet effekt, men i praksis styres og måles mange projekter først og fremmest efter kortsigtede aktivitetsmål. Det skaber en u hensigtsmæssighed i tilrettelæggelsen af projektets aktiviteter, hvor det bliver aktivitetsmålet snarere end virksomhedernes udviklingsbehov, der bliver bestemmende for gennemførelsen af projektets aktiviteter.

Undervejs i et projekt konkretiseres viden om virksomhedernes reelle behov, efterspørgsel og udbytte, men u hensigtsmæssigheden opstår bl.a. fordi det er tids- og ressourcekrævende at søge om projektændringer, der tilpasser projektets aktiviteter til det reelle behov. Til trods for, at mange operatører søger om projektændringer, har vi også gennem vores projektevalueringer interviewet flere projektholdere, som undlader at søge i god tid, fordi de oplever processen som tids- og ressourcekrævende – selvom projektændringen i højere grad ville have tilgodeset virksomhedernes behov. Flere af de interviewede

oplever, at dialogen om projektændringerne kan trække ud, og derfor ikke løser behovet for en dynamisk tilpasning til målgruppens behov

Det er af denne grund efter vores opfattelse også positivt, at Erhvervsstyrelsen i sin sagsbehandling i dag har fokus på at give operatørerne mulighed for fleksibel tilrettelæggelse af projektets aktiviteter ved at fokusere mere på output- og effektmål på bekostning af det meget dominerende fokus hidtil på aktivitetsmål. Det nye fokus kalder dog også på en revideret tilgang til styringsmodeller for monitorering og evaluering af de bevilgede projekter.

Vi anbefaler derfor, at man afprøver nye incitamentsmodeller i udvalgte fremtidige erhvervsfremmeprojekter. Finansieringskilden – hvorvidt der anvendes DEM-midler eller strukturfondsmidler – vil naturligvis være styrende for rammerne. Det er dog vigtigt, at operatørerne selv er med til at designe finansieringsmodellen, men i grove træk kan man tage udgangspunkt i tre modeller for projekter der gennemføres i et kontinuum:

- **Basismodellen**, som vi kender fra de fleste projekter i dag, hvor budgetfordelingen er kendt på forhånd, og udbetaling af midler sker efter godkendelse af halvårlig afrapportering af fremdrift (primært aktivitetsmål).
- **Bonus-modellen**, hvor hovedparten af budgettet er allokeret på forhånd med en bevilling på f.eks. 40-45 % af de støtteberettigede midler, men hvor god performance ift. konkrete resultatmål udløser en bonus/merbevilling. Denne model vil øge kravene til administration, da der både vil være behov for opfølgning på økonomisk fremdrift (som i basismodellen) og på resultatopnåelsen. Samtidig vil den stille større krav til udarbejdelsen af indikatorer (jf. nedenfor).
- **No cure, no pay-modellen**, hvor omfanget af udbetaling af midler afhænger helt af performance på resultatmål. Dette vil kræve nogle verificerede økonomiske nøgletal på f.eks. den gennemsnitlige samfundsmæssige værdi af en vækstvirksomhed. Denne model vil dog kræve, at der enten kan formuleres resultatmål, som det er muligt at følge op på hver 6. måned. Eller alternativt at projektholder kan acceptere den likviditetsudfordring, der vil følge af en længere tidshorisont i muligheden for dokumentation af resultater og dermed udbetalingen af midler.

Forudsætningerne for at lykkes med Payment-by-Result tilgangen er: a) at operatørerne selv er med til at udvikle/foreslå resultatmålene, så der er fuldt ejerskab; b) at resultatmålene *ikke* suppleres af aktivitetsmål – der skal være fuld metodefrihed i at levere de aftalte resultater; c) at resultatopnåelse valideres af en uafhængig tredjepart, før der kan ske udbetaling. Sidstnævnte punkt vil dog både medføre ekstra administration og omkostninger til tredjepart.

15. Behov for tilpasning af den økonomiske model for involvering af universiteter og GTS'er

Universiteterne og GTS'erne har i stigende grad vanskeligt ved at kunne få deres projektdeltagelser til at løbe rundt, hvis de ikke kan få deres lønomkostninger fuldt dækket. Det gør de selv opmærksom på i de gennemførte interviews, og de partnere, som kender dem, giver den samme melding. Udfordringerne med at få de økonomiske ender til at mødes, koster ofte en del tid i projektansøgningsfasen, når de mulige partnere skal forhandle deres roller og budget.

Vi har konstateret flere eksempler på, at universiteterne laver særaftaler, hvor de tilbydes andele af de andre partners økonomi (f.eks. deres overhead), for at det skal lykkes at få dem med i projektet. Det er åbenlyst uhensigtsmæssigt, at der nogle gange må laves uigennemsigtige økonomiske konstruktioner, for at det kan lykkes at skabe en attraktiv økonomisk model for et universitet. Samtidig kan vi konstatere, at GTS'erne har fravalgt disse konstruktioner. Udover de mere generelle forhandlinger mellem projektpartnere, skal der også i visse projekttyper laves kontrakter mellem et konsortium bestående af SMV'er og universiteter/GTS'er vedrørende et konkret innovationssamarbejde. Forhandlingerne om universiteternes/GTS'ernes økonomiske rolle i hvert enkelt samarbejde kan også trække i langdrag – og helt bryde sammen i nogle tilfælde.

Vi anbefaler derfor, at Erhvervsstyrelsen går i dialog med universiteterne og GTS'erne for at finde en standardmodel, som giver dem de nødvendige incitamenter til at kunne deltage. Når en sådan model er fundet, vil der være en stor mængde afledte besparelser i form af tid brugt på forhandlinger og afsøgninger, som kan konverteres til produktivt arbejde i erhvervsfremmesystemet.

16. Samspil mellem projektindikatorer og organisationernes egne KPI'er og resultatkontrakter

Med de nye danske strukturfondsprogrammer skal der udvikles nye indikatorer for projekterne. Dette emne berøres hovedsageligt i den selvstændige temaanalyse om indikatorer. En pointe vedr. sammenhængen mellem aktørernes incitament for deltagelse og indikatorerne skal dog nævnes her.

Vores observation er, at aktørerne har størst incitament til at søge projekter, hvis projekterne har mulighed for at bidrage til aktørernes målopfyldelse i de resultatkontrakter og/eller strategier, som de allerede er forpligtet af. Disse resultatkontrakter/strategier kan handle om fx fastholdelse (inden for erhvervsuddannelser) eller om videnoverførsel (hos GTS'er og universiteter). Et øget samspil mellem aktørernes egne målepunkter og DEBs vil på projektplanet kunne bidrage til hurtigere fremdrift og på programniveau vil der kunne skabes en større synergi mellem DEBs bevillinger og de midler, som aktøren i forvejen har adgang til.

Vores observation handler dog også om, at der i visse tilfælde kan være modstrid mellem aktørers egne mål og DEBs – fx for jobcentrene, som skal få borgere hurtigst muligt i job. Det mål står ofte i kontrast til langsigtet kompetenceudvikling. Det medvirker ikke til incitamenter, der spiller sammen.

Det er dog fortsat vigtigt at være opmærksom på projekternes merværdi i forhold til de basisopgaver, som aktørerne i forvejen gennemfører, så resultaterne af samme aktivitet ikke tælles to gange. Behovet for samspil mellem projektindikatorer og organisationernes egne KPI'er er dog efter vores opfattelse mere overrodenet, og skal i højere grad ses som et behov for en større indsats for at kalibrere projektmål med operatørernes strategiske og operationelle mål.

Vi anbefaler derfor Erhvervsstyrelsen at arbejde for at sikre en større sammenhæng mellem projektindikatorer og centrale erhvervsfremmeaktørers KPI'er. Dette kunne eksempelvis adresseres gennem følgende tiltag:

- Skabe et overblik over typiske KPI'er hos centrale eksisterende og potentielle erhvervsfremmeaktører fra resultatkontrakter og strategier.⁵ Dette kan give vigtig inspiration til udviklingen af indikatorer, som har bedre sammenhæng med – og dermed relevans for – ansøgende erhvervsfremmeorganisationer.
- I forbindelse med calls bede ansøgere redegøre for, hvordan de opstillede indikatorer for projektet understøtter/har en positiv synergi med organisationens egne KPI'er – eller omvendt: beskrive, om der er en konflikt mellem projektindikatorer og organisationens KPI'er for at sikre transparens om dette. Man kunne i forlængelse heraf overveje at vægte det positivt i vurderingen, hvis indikatorer og KPI'er korresponderer positivt.

17. DEBs rolle i projektdesign

DEB og ERST skal i de kommende år arbejde med at udforske, hvordan man bedst muligt varetager den mere centrale og aktive rolle i erhvervsfremmesystemet. Denne nye rolle skal ses både i lyset af Regionernes fravær som bevillingsgivere, af den nye lov om erhvervsfremme med dens strukturelle konsekvenser, samt i lyset af den nye strategi for decentral erhvervsfremme og de kommende strukturfondsprogrammer. Det er tydeligt, at

⁵ I EVMs aftale med KL om *Rammerne for Erhvervshuse, 2019-2020* gives der under punktet 'Nationale mål for erhvervshusene' eksempler på typer af KPI'er, som operationaliseres i de enkelte erhvervshuses kontrakter.

lukningen af de regionale vækstforumsekretariater har efterladt et tomrum i forbindelse med sammensætning af projektkonsortier.

Vi anbefaler, at DEB og til dels ERST i større omfang påtager sig en aktiv rolle fremadrettet ifm. projektkonsortier. Vi foreslår derfor:

- At der afsættes ressourcer til at afholde regelmæssige workshopdage med erhvervsfremmeaktører inden for udvalgte tematikker med henblik på at facilitere idéudveksling og netværk, som kan skabe grundlag for nye, stærke partnerskaber.
- At der inviteres bredt og at det primære fokus til disse workshops er at give aktørerne lejlighed til overfor hinanden at præsentere deres organisation, fokusområder og (projekt)ideer. Evt. med projektidé-speeddating som led i workshoppen.
- At der til disse workshops gives mulighed for diskussion og sparring af centrale udfordringer i projekterne, eventuelt med input fra ERST eller evaluatore. Refleksionsspørgsmål bør udsendes på forhånd.
- At ERST følger op på disse workshops ved at invitere et mindre udsnit af aktører til møde om en eller flere af de ideer, de præsenterede eller viste interesse for som afsæt for en samskabelsesproces om nye projekter i designfasen.

Essensen af denne anbefaling er ikke, at opbygningen af projektpartnerskaber fremadrettet skal ske *gennem* ERST, men at ERST og i sidste ende DEB påtager sig en aktiv rolle ift. at matche projektideer og aktører. Dette vil også være en mulighed for at introducere flertallet af de traditionelle aktører til nye alternative, potentielle partnere (f.eks. private aktører) – og i et åbent forum, hvor udfordringer, interessekonflikter m.v. kan diskuteres åben og ærligt – og dermed give ERST/DEB vigtige indsigter heri.

18. Tidligere og mere kvalificeret dialog ifm. annonceringer

Dette forslag bunder særligt i to udfordringer, som er dukket op ifm. vores interviews. Den ene udfordring drejer sig om, at den relativt korte tidshorisont ved calls gør det vanskeligt at skabe et godt projekt rent indholdsmæssigt samt at stykke et stærkt partnerskab sammen. En aktør fortæller, at deres bud med den nuværende model for calls til sidst sendes afsted 'som det nu blev'. Dette udgør en reel risiko for projekternes endelige kvalitet.

Den anden udfordring drejer sig om, at den brede invitation til at byde, som går ud til erhvervsfremmesystemet, vil kunne medføre, at der anvendes for mange ressourcer på at byde. Disse ressourcer fjernes i sidste ende fra virksomhederne.

Flere interviews har også vist, at nogle aktører føler, at de efter Regionens funktionsfratagelse har mistet en skattet mulighed for at have en kvalificeret faglig dialog med bevillingsgiver vedrørende projekternes formål og indhold.

Vi anbefaler på denne baggrund, at DEB udvikler en ny proces for calls med følgende mulige hjørnesteen i processen:

1. Varsel fra DEB til aktører og offentlighed om et 'call' og dets strategiske fokus, herunder invitation til dialogmøde.
2. Dialogmøde hos Erhvervsstyrelsen (også online) med drøftelse af muligt indhold i call, herunder interessetilkendegivelse.
3. Færdiggørelse og offentliggørelse af call.
4. Ansøgninger og afgørelse efter sædvanlig model.

Denne model sikrer, at aktørerne får bedre tid under punkt 1, 2 og 3 tilsammen til at forberede et partnerskab og et projektkoncept. Samtidig giver den også DEB mulighed for at lade udbuddet præge af markedet, dvs. af aktørerne. Modellen bidrager også til at begrænse feltet af bydere ved at de skal tilkendegive interesse på mødet. Dette bør gøres i offentlighed, så aktørerne får mulighed for at kontakte hinanden med henblik på at indgå meningsfulde alliancer.

19. Indførelse af prækvalifikation til annonceringer

Som en ekstra mulighed for effektivt at sikre at konkurrencefeltet er småt, men stærkt, kan man overveje at lave en prækvalifikation af op til tre partnerskaber per call. Denne prækvalifikation skulle foretages efter punkt 2 i ovenstående model og imens et call færdiggøres.

Modellen kan gøres ganske simpel:

- Der kan prækvalificeres op til 2 partnerskaber bestående af maksimalt 5 kernepartnere. Kvalifikationsparametrene er erfaring med at levere kvalitet og kvalitet i lignende projekter. Dette favoriserer kendte aktører. (Partnerskabet kan eventuelt også tildeles point i prækvalifikationen alt efter hvor lav en overhead, de vil tilbyde.)
- Der kan prækvalificeres et partnerskab, som består af aktører, der ikke har kerneerfaring fra erhvervsfremmesystemet, men tilfører nye, innovative og/eller specialiserede erfaringer.

20. En fast indgang og pulje til virksomheder

Midler, som kommer virksomhederne til gode fra Regionalfonden, Socialfonden og de decentrale erhvervsfremme midler, kanaliseres i dag via en lang række projekter. Projekterne skifter over tid og kan variere lokalt. Det betyder, at der ikke er én kendt og anerkendt indgang til midler. Dette er en omkostningsfuld måde at arbejde på. For det første skal der konstant skabes nye projekter. Det kræver ressourcer hos Erhvervsstyrelsen og aktørerne, der byder. Samtidig er der i de mange projekter en vis mængde opstartsomkostninger hver gang.

Endvidere er det mere omkostningsfuldt for virksomhederne at finde frem til de rette støttemidler, når de ofte skifter navn og fokus.

Dette står i kontrast til en tilskudsmulighed som InnoBooster, som findes fast – dvs. ikke er projektbaseret – og som findes på nationalt plan – dvs. for alle virksomheder. DEB kunne med fordel overveje, om det kan lade sig gøre at få midlerne ud til virksomhederne på en lignende måde.

Som eksempel kunne man reservere 20 % af de årlige midler vedrørende innovation til en åben, national pulje. Denne pulje kunne udbydes for en 3-4-årig periode til en operatør, der skulle opbygge en effektiv bevillings- og administrationsstruktur. Fx kunne Innovationsfonden eller et eller flere af Erhvervshusene byde på at være operatør – med den bedste og billigste som vinder.

Fordelene ville være, at de midler, der spares i eventuel administration i kraft af konkurrence i udbuddet, kunne lægges yderligere ud til virksomhederne. Samtidig ville DEB få en kendt og fast kanal, som formentlig ville kunne sikre et stort afløb af midler.

Der ville være mange elementer i en sådan model, der kunne videreudvikles. DEB kunne lægge ind i udbuddet at dele af midlerne løbende skulle kunne reserveres til særlige strategiske formål. Det ville sikre fortsat mulighed for at snævre midlernes anvendelse ind, hvis der var strategisk årsag til det. Man kunne også lave et parallelt udbud efter en operatør, der kunne aflaste virksomhedernes administration – og tilbyde virksomhederne en administrativ lettelse som service. Det kunne spare virksomhederne yderligere administrativ tid og bøv. l.

4 Metode og analytisk tilgang

Temaanalysen er hovedsageligt baseret på datagrundlag fra kvantitative databaser, gennemgang af evalueringsrapporter og interviews med erhvervsfremmeaktører og øvrige interessenter. Dataindsamling og analyse er foretaget med afsæt i et sæt på forhånd formulerede undersøgelsesspørgsmål, men er gennemført eksplorativt for at give plads til alle input, der kunne hjælpe Erhvervsstyrelsen og Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse (DEB) i arbejdet med organisering af fremtidige erhvervsfremmeindsatser.

Analysens centrale undersøgelsesspørgsmål

- Hvilke typer aktører medvirker ofte i erhvervsfremmeprojekter?
- I hvilken funktion optræder de? Som lead-partner eller partner?
- Hvilke partnerkonstellationer er ofte forekommende?
- Hvilke aktørtyper er sjældent eller aldrig repræsenteret?
- Hvad er henholdsvis de primære incitamenter og barrierer for projektdeltagelse blandt de ofte medvirkende aktører?
- Hvilke eksempler er der på indsatser, hvor partnerne har komplementeret hinanden positivt, skabt positive synergier eller udnyttet samarbejdsflader og komplementære kompetencer?
- Hvilke faktorer eller strukturer i Strukturfondsprogrammerne samt det tidligere eller det nye erhvervsfremmesystem har hhv. understøttet eller udfordret tilrettelæggelsen af erhvervsfremmeindsatser?
- Hvilke alternative udmøntningsmodeller kan identificeres? Og hvad ville udfordringer og mulighederne i dette være?

Herunder følger en kort beskrivelse af analysen datagrundlag, som ligger til grund for henholdsvis den kvantitative analyse (afsnit 2) og den kvalitative analyse (afsnit 3).

Om analysens kvantitative datagrundlag (afsnit 2)

Det kvantitative datasæt er sammensat af data modtaget fra Erhvervsstyrelsen vedrørende partnere og leadpartnere i 245 erhvervsfremmeprojekter i perioden 2014-2020 suppleret med relevante data fra midt- og slutevalueringerne gennemført af COWI og Pluss Leadership.

Analyseenheden er projekterne i alt 585 unikke, aktive aktører. 'Aktiv' betyder i denne sammenhæng, at de har bogført timer/udgifter på projekterne og ikke blot fremgår af projektansøgningerne. Dermed inkluderer analysen ikke kun de traditionelle erhvervsfremmeaktører, men også en række andre aktørtyper, som f.eks. kommunale forsyningselskaber og private virksomheder.

Private virksomheder er dog kun medregnet, hvis de er indgået i partnerskabskredsen i en ansøgning (i alt 33 virksomheder), eftersom dette er

den mest valide metode til at adskille reelle projektpartnere fra øvrige virksomhedsdeltagere. For overblikkets skyld er aktørerne i analysen inddelt i 19 kategorier af aktørtyper.

Data vedrørende projekter under Prioritetsakse 4 er udeladt af visse analyser.

Om analysens kvalitative datagrundlag (afsnit 3)

Meget af den kvalitative analyse er baseret på en systematisk gennemgang af de omkring 250, som COWI sammen med Pluss Leadership og Damvad Analytics systematisk har foretaget af alle erhvervsfremmeprojekter med et budget på mindst 2 millioner kroner siden 2015. Dette er suppleret med interview af 24 personer, som Pluss Leadership og COWI sammen med Erhvervsstyrelsen har udvalgt ud fra personernes indsigt i erhvervsfremmesystemet og/eller evne til at bidrage med nye perspektiver.

Tabel 5 Oversigt over interviewdeltagere i temaanalysen

Organisation	Interviewperson	Titel
Accelerace	Peter Thorstensen	Direktør
Agro Business Park	Lars Horsholt Jensen	Projektchef
AAU	Dorte Stigaard	Innovationsdirektør
CeFU	Arnt Louw	Forsker
CELF	Svend Erik Jessen	Projektchef
CLEAN	Leon Aahave Uhd	Projektchef
Copenhagen Capacity	Nikolaj Lubanski	Direktør, Talent Attraktion
Dansk Industri	Dorte Gram Nybroe	Chef for SMV og Iværksætter
Design 2 Innovate	Thit Juul Madsen	Direktør
Digital Hub Denmark	Jonas Tyle Petersen	Digital Strategic Manager
DTU	Dorte Poulsen Mackay	Projektleder
Energy Innovation Cluster	Glenda Napier	Direktør
Energy Innovation Cluster	Christian Boysen	Projektchef
Erhvervsakademiet Lillebælt	Jan Lund	Udviklingschef
Erhvervshus Fyn	Kasper Aagaard	Programchef
Erhvervshus Hovedstaden	Gunhild Sander	Projektchef
Erhvervshus Midtjylland	Anne Maria Sønderholm	Udviklingschef
KL	Thomas Trøster	Specialkonsulent
Forskel	Claus Juhl	Direktør
Gate21	Jacob Lundgaard/Line Bech	Vicedirektør / programchef
GTS-foreningen	Ragnar Heldt Nielsen	Direktør
Innovationsfonden	Tore Duvold	Direktør
Innovationsnetværket BioPeople	Randi Munch Krogsgaard	Cluster Manager
MARCOD	Christine Lunde	Direktør
Mercantec	Steen Würtz	Projektleder
SDU	Mads Bruun Ingstrup	Lektor
SMVDanmark	Dorthe Kulle	Chefkonsulent
Tietgen-skolen	Stig Andersen	PL, Compress
ZBC	John Vinsbøl	Udviklings- og projektchef

5 Bilag

Nedenfor præsenterer vi en række resultater fra den kvantitative analyse i supplement til de resultater, som vi præsenterede i afsnit 2.1. Resultaterne præsenteres primært i oversigtsform for at illustrere hvilken type data, der i øvrigt kan trækkes på fra analysen, hvis man i anden sammenhæng skulle finde det relevant at analysere disse data nærmere. Resultaterne er derfor efter aftale med Erhvervsstyrelsen præsenteret i tabeller i dette bilag uden medfølgende analyse.

Tabel 6 viser, hvor mange aktører der har deltaget i et bestemt antal projekter (fra 1-36). Det giver et dybdegående billede af, hvilke aktørtyper der deltager gentagende gange og er et supplement til at analysere på forskelle i gennemsnit.

Tabel 6 Hovedaktørtypernes hyppighed for deltagelse i projekter

Aktørtype	ANTAL ORGANISATIONER INDEN FOR HVER AKTØRTYPE MED 1,2,3 (OSV.) DELTAGELSER																				Sum			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	17	18	19	24	30		35	36	
Branche- og interesseorganisationer	22	10	1	1	1						1												36	
Destinationsselskab og turismeudvikl.	8		1	1		1																	11	
Erhvervsakademier	1		3	3				1				1					1						10	
Erhvervshuse (tidligere Væksthuse)						2		1		2		1	3	1					1				11	
Erhvervsskoler og gymnasier	24	15	18	10	10	3	5	2	3	3													93	
Faglige organisationer	20	5																					25	
GTS-institutter	3	3					1																7	
Havne og lufthavne	4	1																					5	
Hospitaler og regioner				1		1		1	1														4	
Klyngeorganisation	5	2	3	2	1	3				3									1				20	
Kommunal erhvervsfremme	16	7	13	3	10	3	1		1			1			1								56	
Kommunale forsyningsselskaber	14	4	1																				19	
Kommuner	13	19	10	16	15	6	3	5	1	3								1					92	
Private fonde, foreninger og råd	57	7	3	1																			68	
Private virksomheder	20	7	4	2																			33	
Professionshøjskoler		1		1	1	1						1	1										6	
Universiteter	1								2						1		1				1	1	1	8
Øvrige offentlige myndigheder og institutioner	39	10		1																			50	
Øvrige uddannelsesinstitutioner	21	7		1		1	1																31	
I alt	268	98	57	43	38	21	11	10	8	11	1	4	4	1	2	1	2	1	1	1	1	1	585	

Tabel 7 viser, hvilke partnertyper der oftest deltager i et projekt, alt efter hvilke aktørtyper der er lead-partner på projektet. Procenttallene viser andelen af projekter med denne lead-partner aktørtype, hvor der har været deltagelse fra mindst én aktør af den type, som er angivet i hver celle.

Tabel 7 Forekomst af partnerskabskonstellationer ud fra lead-partner

Aktørtype for leadpartner (Antal gange som lead-partner i parentes)	Mest hyppige partnertype	Næst-mest hyppige partnertype	Tredje-mest hyppige partnertype
Branche- og interesseorganisationer (6)	Kommuner (67 %)	Erhvervsskoler og gymnasier (33 %)	Kommunal erhvervsfremme (17 %)
Destinationsselskab og turismeudvikling (4)	Universiteter (50 %)	Øvrige offentlige myndigheder og institutioner (50%)	Erhvervsakademier (25 %)
Erhvervsakademier (5)	Branche- og interesseorganisationer (80 %)	Erhvervsskoler og gymnasier (60%)	Klyngeorganisation (60 %)
Erhvervshuse (tidligere Væksthuse) (47)	Kommunal erhvervsfremme (43 %)	Kommuner (40 %)	Universiteter (21 %)
Erhvervsskoler og gymnasier (29)	Kommuner (31 %)	Erhvervsakademier (24 %)	Branche- og interesseorganisationer (21 %)
Faglige organisationer (3)	Kommuner (67 %)	Øvrige offentlige myndigheder og institutioner (67%)	Branche- og interesseorganisationer (33 %)
GTS-institutter (1)	Branche- og interesseorganisationer (100%)	Universiteter (100%)	
Hospitaler og regioner (1)	Universiteter (100%)		
Klyngeorganisation (45)	Universiteter (56 %)	Erhvervshuse (tidligere Væksthuse) (31 %)	Private fonde, foreninger og råd (27 %)
Kommunal erhvervsfremme (10)	Kommuner (60 %)	Universiteter (60%)	Destinationsselskab og turismeudvikling (30 %)
Kommuner (19)	Kommunal erhvervsfremme (32 %)	Universiteter (26 %)	Øvrige offentlige myndigheder og institutioner (26%)
Private fonde, foreninger og råd (2)	Kommuner (100%)		
Private virksomheder (12)	Universiteter (67 %)	Klyngeorganisation (25 %)	Kommuner (25%)
Professionshøjskoler (8)	Universiteter (63 %)	Erhvervsakademier (50 %)	Branche- og interesseorganisationer (38 %)
Universiteter (14)	Klyngeorganisation (36 %)	Erhvervshuse (tidligere Væksthuse) (29 %)	Kommunal erhvervsfremme (29%)
Øvrige offentlige myndigheder og institutioner (3)	Universiteter (67 %)	Erhvervsakademier (33 %)	
Øvrige uddannelsesinstitutioner (6)	Kommuner (50 %)	Erhvervsskoler og gymnasier (33 %)	Branche- og interesseorganisationer (0 %)

Tabel 8 viser fordelingen af lead-partner aktørtyper inden for de forskellige typer af projekter. Hver celle angiver antallet af gange hvor denne aktørtype har været lead-partner på den angivne projekttype.

Tabel 8 Deltagelse af lead-partnere fordelt efter finansieringskilde

Aktørtype	Lead-partner deltagelser - antal			
	ERDF	ESF	REM/DEM	I alt
Branche- og interesseorganisationer	2	4	3	9
Destinationsselskab og turismeudvikling	3	1	9	13
Erhvervsakademier	2	3	0	5
Erhvervshuse (tidligere Væksthuse)	23	24	6	53
Erhvervsskoler og gymnasier	0	29	7	36
Faglige organisationer	0	3	0	3
GTS-institutter	1	0	0	1
Havne og lufthavne	0	0	0	0
Hospitaler og regioner	1	0	0	1
Klyngeorganisation	38	7	21	66
Kommunal erhvervsfremme	5	5	3	13
Kommunale forsyningsselskaber	0	0	0	0
Kommuner	5	14	10	29
Private fonde, foreninger og råd	0	2	13	15
Private virksomheder	8	4	5	17
Professionshøjskoler	1	7	3	11
Universiteter	10	4	5	19
Øvrige offentlige myndigheder og institutioner	0	3	4	7
Øvrige uddannelsesinstitutioner	0	6	0	6
I alt	99	116	89	304

Tabel 9 viser fordelingen af deltagelse i regionalfondsprojekter fordelt på prioritetsakser. Hver celle angiver antallet af observationer af en aktørtype der deltager i et projekt inden for den angivne prioritetsakse.

Tabel 9 Aktørtypernes deltagelse fordelt på Regionalfondens prioritetsakser

Aktørtype	Antal deltagelser fordelt på prioritetsakser i ERDF (i alt 653 deltagelser)			
	1 Styrket innovation i SMVer	2 Flere vækst-virksomheder	3 Energi og ressource-effektive SMVer	4 Bæredygtig grøn byudvikling
Branche- og interesseorganisationer	10	7	3	1
Destinationsselskab og turismeudvikling	8	0	2	0
Erhvervsakademier	15	1	1	2
Erhvervs-huse (tidligere Væksthuse)	35	41	6	2
Erhvervsskoler og gymnasier	2	0	1	3
Faglige organisationer	1	0	0	1
GTS-institutter	12	0	2	0
Havne og lufthavne	0	1	4	0
Hospitaler og regioner	13	5	0	0
Klyngeorganisation	52	12	15	3
Kommunal erhvervsfremme	30	18	11	4
Kommunale forsyningsselskaber	6	0	6	5
Kommuner	37	7	43	12
Private fonde, foreninger og råd	9	5	8	6
Private virksomheder	25	3	1	2
Professionshøjskoler	19	1	2	0
Universiteter	88	4	9	4
Øvrige offent. myndigheder og inst.	4	5	3	1
Øvrige uddannelsesinstitutioner	6	1	4	3
I alt	372	111	121	49

Tabel 10 viser fordelingen af deltagelse i socialfondsprojekter fordelt på prioritetsakser. Hver celle angiver antallet af observationer af en aktørtype der deltager i et projekt inden for den angivne prioritetsakse.

Tabel 10 Aktørtypernes deltagelse fordelt på Socialfondens prioritetsakser

Aktørtype	Antal deltagelser i socialfondsprojekter I alt 1161 deltagelser		
	1 Iværksætter og jobskabelse	3 Social inklusion	4 Uddannelse
Branche- og interesseorganisationer	31	4	9
Destinationsselskab og turismeudvikling	9	0	2
Erhvervsakademier	27	0	12
Erhvervshuse (tidligere Væksthuse)	41	0	6
Erhvervsskoler og gymnasier	91	29	201
Faglige organisationer	9	8	12
GTS-institutter	2	0	0
Havne og lufthavne	1	0	0
Hospitaler og regioner	2	3	4
Klyngeorganisation	15	1	3
Kommunal erhvervsfremme	91	4	35
Kommunale forsyningsselskaber	3	0	2
Kommuner	101	84	88
Private fonde, foreninger og råd	52	4	6
Private virksomheder	8	5	1
Professionshøjskoler	15	0	5
Universiteter	33	0	11
Øvrige offent. myndigheder og inst.	42	2	7
Øvrige uddannelsesinstitutioner	8	9	23
I alt	581	153	427