

Hvordan har den danske strukturfondsindsats bidraget til at skabe vækst?

Alle er interesserede i at vide, hvad der kommer ud af de mange erhvervsudviklingsprojekter, der skal bidrage til at skabe omstilling og vækst i Danmark. De regionale vækstfora efterlyser i stigende grad overblik over, hvad der kommer ud af de mange penge, de bevilger, vækstforumsekretariatene stiller krav til projekterne om at blive bedre til at belyse effekterne, projektlederne søger svar på hvordan de kan leve op til kravene osv.

Nogle analyser peger på meget store effekter af den regionale erhvervsudviklingsindsats, mens andre indeholder langt mere forsigtige skøn. Grundlæggende er hele diskussionen om effekterne af indsatsen præget af stor usikkerhed og uklarhed.

I LB Analyse har vi været i kontakt med flere end 100 projekter i den igangværende strukturfondsperiode og har dermed fået et indgående kendskab til, hvordan projekterne på forskellige måder bidrager til at skabe vækst. Det er på den baggrund vores klare indtryk, at en stor del af uklarheden om effekten af projekterne hænger sammen med en manglende erkendelse af deres forskellige karakter og dermed hvilke effektmål, der er relevante, og hvilke effektforventninger man kan have til dem.

I dette notat foreslår vi derfor en måde at skelne mellem forskellige typer af projekter og vise, hvordan den samlede strukturfondsindsats fordeler sig på de forskellige projekttyper, samt vise at der er betydelig regional variation i projektporteføljen, når man begynder at skelne mellem forskellige typer af projekter.

Det er vores forhåbning, at en sådan skelnen mellem forskellige typer af projekter vil kunne bidrage til at kvalificere diskussionen om effekter af indsatsen og skabe grundlag for fremadrettet afstemning af indsats og effektforventninger.



Kategorisering af projekter

På grundlag af vores kontakt med en lang række projekter er det blevet klart, at projekternes forskellighed kan indfanges på to centrale parametre:

1. På hvilken måde søger projekterne at skabe vækst i virksomhederne?
2. Benytter projekterne allerede kendte metoder og værktøjer, eller udvikler de metoder og værktøjer for at muliggøre efterfølgende indsats?

I det følgende skal vi kort præsentere disse to parametre, og derefter hvordan vi ved en kategorisering af projekterne med udgangspunkt heri, kan give en karakteristik af den samlede indsats i den igangværende strukturfondsindsats, der kan bidrage til at kvalificere diskussionen om effekter fremadrettet.

På hvilken måde søger projekterne at skabe vækst i virksomhederne?

Der kan overordnet skelnes mellem fire forskellige måder, som projekter typisk forsøger at skabe vækst:

1. **Efterspørgselsstimulering:** Projektet skaber effekt ved at påvirke markedet – øge efterspørgslen efter varer eller ydelser fra danske virksomheder (markedsføring, investeringsfremme.....)
2. **Direkte virksomhedsudvikling:** Projektet skaber effekt ved direkte at påvirke virksomhedernes forudsætninger for udvikling og/eller effektiv drift (vejledning af virksomhedsledelsen, tilskud til køb af rådgivning, efteruddannelse af medarbejdere.....)
3. **Indirekte virksomhedsudvikling:** Projektet skaber effekt ved at give deltagerne forudsætninger for selv efterfølgende at kunne skabe udvikling og/eller en bedre drift af virksomhederne (matchmaking, klyngeudvikling, innovationssamarbejder.....)
4. **Forbedring af rammevilkår:** Projektet skaber effekt ved at give deltagerne forudsætninger for selv efterfølgende at kunne give andre forudsætninger for selv at kunne skabe effekt (Iværksætter i uddannelsessystemet, etablering af nye uddannelser, uddannelse af klyngefacilitatorer.....)

Herunder uddybes de fire projekttyper:

Efterspørgselsstimulering

Denne type indsats anvendes primært inden for turisme m.v., hvor man gennem markedsføring forsøger at stimulere markedet, så efterspørgslen efter de varer og ydelser, som danske virksomheder udbyder, øges, hvorved der skabes øget beskæftigelse og vækst. Der kan også være tale om tiltrækning af begivenheder og konferencer til Danmark.

Denne type indsats er karakteriseret ved typisk at virke på kort tid, men til gengæld gå relativt hurtigt i stå, når projektet standses. Der er begrænset afledt effekt af projektet. Der er ikke umiddelbart tale om deltagere i projekterne, hvorfor man ikke kan vide præcist, hvor effekten opstår og hvor stor den er.

Effektvurdering: Udfordringen i forhold til at vurdere effekt af denne type projekter er primært, at der så at sige ikke er nogen deltagere, så det er uklart hvor man kan måle effekten. Effektvurdering baseres i stedet primært på generelle opgørelser over eksempelvis antal overnatninger i en given periode, hvilket sættes i forhold til tidligere perioder, hvorefter en evt. difference tilskrives den ekstraordinære projektindsats. Ved

at kombinere dette med antagelser om typisk døgnforbrug pr. overnattende kan projektets effekt omsættes til en estimeret beskæftigelseseffekt.

Direkte virksomhedsudvikling

Denne type indsats anvendes typisk i det etablerede erhvervsudviklingssystem rettet imod iværksættere og vækstvirksomheder på de lokale erhvervskontorer og i de regionale væksthuse, hvor man vejleder virksomhederne om, hvilke indsatsfelter de kunne have gavn af at arbejde med, giver dem tilskud til køb af rådgivningsydelser m.v. Men der kan også være tale om efteruddannelse af medarbejdere, så de efterfølgende kan varetage nye jobfunktioner eller varetage de eksisterende jobfunktioner på en mere effektiv måde.

Denne type projekter er karakteriseret ved at virke forholdsvis hurtigt (½-3 års sigt), men vil ikke nødvendigvis føre til varige ændringer hos deltagerne, der vil blive ved med at generere effekt på længere sigt. Der er også kun begrænset afledt effekter på andre virksomheder af denne type indsats.

Effektvurdering: Denne type projekter er i princippet relativt lette at effektvurdere v.h.j.a. registerdata. I denne type projekter er det klart, hvilke virksomheder der har deltaget, og effekterne vil ofte opstå så relativt hurtigt, at de i betydeligt omfang kan måles ved projektets afslutning, hvorfor man ved at sammenholde den økonomiske performance blandt de deltagende virksomheder med den økonomiske performance i en sammenlignelig gruppe, kan skabe grundlag for at give en kvalificeret vurdering af effekten af indsatsen.

Der er præcis evalueringer af denne type indsats, der oftest fremhæves som eksempler på, hvordan effektvurderinger skal laves for at leve op til anbefalingerne i Erhvervsstyrelsens guide¹. Navnlig fremhæves resultaterne af nogle væksthushusprogrammer, hvor et stort antal virksomheder har modtaget en nogenlunde ensartet rådgivning og vejledning med værktøjer, der i forvejen er velkendte (se f.eks. evalueringerne af Nordjysk IværksætterNetværk og Flere Virksomheder i Vækst), som rigtig gode.

Indirekte virksomhedsudvikling

Denne projekttipe er karakteristisk for meget af innovationsindsatsen, hvor det er virksomhedernes måde at udvikle og innovere på, man forsøger at påvirke med det formål at gøre virksomhederne bedre i stand til på egen hånd at udvikle med større vidensindhold, med større innovationshøjde osv. Klyngeudvikling vil også falde i denne kategori, fordi man gennem klyngedannelsen primært søger at åbne for nye relationer, der åbner nye muligheder for virksomhederne, som de imidlertid selv må gribe og udnytte for at opnå effekt. Disse projekter vil typisk også indeholde aktiviteter med direkte effekt (type 2), men den primære effekt består i at virksomhederne efterfølgende vil agere på en anden måde, der vil gøre dem mere konkurrencedygtige, hvilket imidlertid tager et antal år. Den direkte effekt bliver så at sige en katalysator for den forventede større afledte effekt. En anden måde at operationalisere forskellen på direkte og indirekte virksomhedsudvikling er, at direkte virksomhedsudvikling ofte vil foregå som individuelle forløb, hvorimod indirekte virksomhedsudvikling oftere foregår som kollektive forløb.

Effektvurdering: Indirekte virksomhedsudvikling er i princippet også let at effektvurdere, idet dette kan gøres efter samme principper som for deltagere i projekter med direkte virksomhedsudvikling. Den store

¹ Erhvervs- og Byggestyrelsen 2008: "Evalueringsguide – Til inspiration for evaluering og effektmåling i de regionale

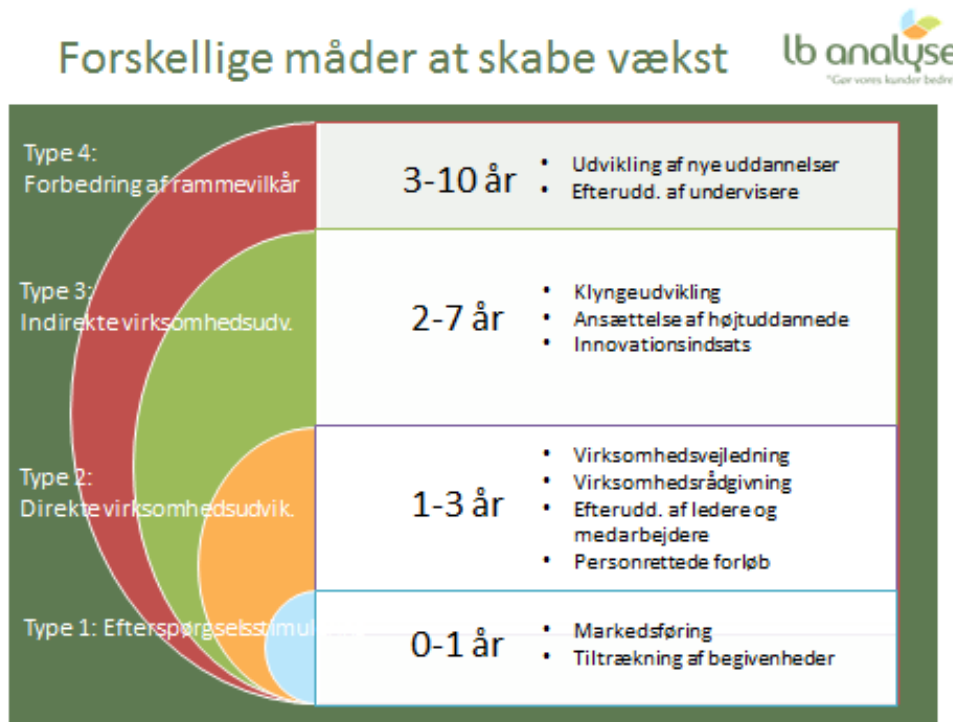
udfordring er, at effekten er betydeligt længere tid om at opstå, fordi vejen dertil så at sige er længere, hvorfor den typisk kun vil være opstået i begrænset omfang ved projektets afslutning. I praksis vil effektvurderingen derfor ofte bestå i en vurdering af om effekten så at sige er på vej, hvilket vil sige om der kan registreres proces- og outputmål, der kan forventes at føre til det forventede outcome. Det kan f.eks. ske ved at anvende netværksanalyse til at belyse om klyngeprojekter faktisk etablerer nye relationer, der kan skabe nye muligheder for de deltagende virksomheder. Rent metodisk må der derfor primært gøres brug af surveys og/eller kvalitative interviews.

Forbedring af rammevilkår

Rammebetingelser handler typisk om lovgivning, skatteregler, uddannelsessystemet, infrastruktur m.v. Inden for erhvervspolitikken kunne det f.eks. handle om udvikling af nye uddannelser eller for eksempelvis efteruddannelse af undervisere på alle niveauer, så de kan blive bedre til at integrere innovation og entreprenørskab i undervisningen, hvorved de studerende gives bedre forudsætninger for at fungere innovativt i eksisterende virksomheder, eller at kunne etablere egne virksomheder.

Effektvurdering: Effekten af rammebetingelsesprojekter er vanskelig at opgøre, fordi der lige som ved efterspørgselsstimulering så at sige ikke er nogen deltagere at måle på. Det var netop denne type effektmåling som udviklingen af konkurrenceevnemodellen i 2005-2007 sigtede på, men hvor det viste sig vanskeligt at etablere en kausal sammenhæng mellem mål for rammevilkår og mål for præstationer.

De fire typer af projekter og den typiske tidsrum der kan forventes før effekten slår igennem er sammenfattet i figuren herunder.



De tidsmæssige angivelser skal naturligvis tages med et vist forbehold, da der kan være stor variation inden for de enkelte typer af projekter, men overordnet set skal man påregne længere tid før effekten er slået igennem i deltagernes økonomiske performance, jo højere man kommer i figuren.

Der er naturligvis også projekter, der undslipper ovenstående typologi. Etableringen af regionale lånefonde og projekter med teknologiudvikling kan f.eks. være vanskelige at passe ind. Ligeledes vil der være projekter, der rummer flere forskellige typer af indsats, eller hvor det kan være vanskeligt at skelne. Når man opkvalificerer ledige ufaglærte personer, er det så en direkte personrettet indsats, der skal sætte dem i stand til at komme i beskæftigelse (type 2), eller er det for at sikre, at virksomhederne i fremtiden har adgang med arbejdskraft med de nødvendige kvalifikationer, hvilket svarer til at forbedre virksomhedernes rammebetingelser (type 4)? I praksis vil dette skulle afgøres ved en tolkning af projektbeskrivelsen, hvor projektets rationale og forventede effekter beskrives, samt ved at se på, hvilket indsatsfelt i eksempelvis en regional strategi, som projektet refererer til.

Bruger projekterne nye eller kendte metoder og værktøjer?

Det andet centrale forhold, der har afgørende betydning for, hvilke forventninger man kan have til de igangsatte projekter er, om de anvender allerede kendte metode og værktøjer, hvilket vi i mangel af bedre kalder for resultatprojekter, eller om de har til formål at udvikle nye metoder og værktøjer, hvilket vi benævner udviklingsprojekter.

Udviklingsprojekter har som formål at udvikle nye metoder og tilgange, der kan muliggøre indsats over for nye problemstillinger eller målgrupper. Resultaterne af udviklingsprojekter vil derfor oftest være "parathed til indsats" i større skala, der enten finansieres i et efterfølgende projekt eller søges integreret i anden eksisterende drift. Ofte har projekterne karakter af pilot- eller forsøgsprojekter, hvor nye tilgange, metoder eller organisatoriske set-up afprøves. Udviklingsprojekter er typisk kendetegnet ved få konkrete resultater i deltagende virksomheder eller hos deltagende personer og at den egentlige effekt først opstår når de nye tilgange, metoder eller organisatoriske set-up's efterfølgende bringes i anvendelse i større skala.

Det er vigtigt at understrege, at udviklingsprojekter bestemt også fører til resultater. Men resultaterne er primært, at den projektgennemførende organisation eller andre bliver klar til at igangsætte en målrettet indsats. Den mere målrettede indsats kan enten finde sted som et resultatprojekt i et efterfølgende strukturfondsprojekt, eller blive gennemført i ordinær drift på en uddannelsesinstitution el.lign., hvilket kan være meget effektivt, men hvor den endelige effekt ikke vil indfanges som et resultat af strukturfondsindsatsen.

Resultatprojekter har som formål at opnå konkret effekt i en på forhånd veldefineret målgruppe ved hjælp af metoder der tidligere har vist sig effektive. Resultatprojekter er typisk kendetegnet ved, at have opstillet en række klare mål, der formodes at kunne nås gennem aktiviteter i projektperioden. Ofte gennemføres resultatprojekter på områder, hvor der kan trækkes på viden og kompetencer fra tidligere lignende forløb, eller som en forlængelse af et udviklingsprojekt.

I praksis vil udviklings- og resultatprojekter ofte væve sig ind i hinanden, idet der f.eks. sker metodeudvikling i forbindelse med resultatprojekter, hvor man bliver klogere efterhånden som de på forhånd udvalgte metoder og redskaber anvendes. På samme måde kan der opstå resultater i udviklingsprojekter, hvis de f.eks. har karakter af pilotprojekter, hvor nye metoder anvendes på en begrænset population af virksomheder eller personer som led i udviklingsprocessen. Der kan også være tale om, at udviklings- og resultatprojekter forløber som adskilte faser i en større samlet satsning.

Udviklingsprojekter:

Projekter hvis formål er at blive klar til en effektiv indsats.

Afklaring af redskaber, værktøjer, metoder, partnerskab m.v., der muliggør efterfølgende indsats.

Resultatprojekter:

Projekter hvis formål er at gennemføre en indsats der skal føre til målbare resultater.

Anvendelse af kendte redskaber, metoder osv. hvor årsag-virkning formodes kendt på forhånd.

Analyse af den hidtidige strukturfondsindsats

Når man iagttager de fire forskellige typer af projekter og henholdsvis udviklings- og resultatprojekter, så fremkommer der i alt 8 forskellige typer af projekter, der adskiller sig med hensyn til hvilke resultatforventninger man kan have til dem.

I forbindelse med vores evalueringer af strukturfondsprojekter er det blevet tydeligt, at der ofte er manglende sammenhæng mellem de aktiviteter, der i praksis er gennemført og de effekter, som projekter forventes at levere resultater på. Direkte virksomhedsudvikling med kendte metoder (type 2 resultatprojekt) har helt andre forudsætninger for at skabe en effekt, der kan registreres ved projektets afslutning end et projekt, der skal afklare, hvordan rammebetingelserne på et givet område kan forbedres (type 4 udviklingsprojekt).

Vi har derfor gennemgået projektbeskrivelserne for samtlige strukturfondsprojekter, der er bevilget støtte i perioden 2007-12, hvilket udgør i alt 426 projekter, for at se hvilken type projekter der er tale om, og i hvilket omfang de bedst kan betegnes som udviklings- eller resultatprojekter². Denne gennemgang har ført til nedenstående fordeling af projekterne i de i alt 8 typer:

Tabel 1: Projekter fordelt på de otte projekttyper

	Resultatprojekter	Udviklingsprojekter	Total
Efterspørgselsstimulering	0%	0%	1%
Direkte Virksomhedsudvikling	26%	12%	38%
Indirekte virksomhedsudvikling	6%	21%	27%
Udvikling af rammebetingelser	5%	29%	35%
Total	38%	62%	100%

Kilde: LB Analyse 2013

Opgørelsen skal tages med et lille forbehold, der skyldes at nogle af de tilgængelige projektbeskrivelser, som de foreligger på www.regionalt.dk er meget kortfattede og udgør et lidt spinkelt grundlag for at vurdere projektets rationale m.v. En grundigere analyse vil kræve, at man har adgang til de egentlige projektansøgninger og afsætter flere ressourcer til at gennemgå dem. Men vi er overbevist om, at den overordnede størrelsesorden mellem de forskellige typer af projekter vil blive fastholdt.

Opgørelsen viser således, at 62 % af samtlige projekter er udviklingsprojekter, hvor det primære formål altså ikke har været at skabe direkte resultater i på forhånd definerede virksomheder eller over for bestemte persongrupper, men at skabe grundlag for en sådan indsats. Opgørelsen viser samtidigt at de direkte virksomhedsudviklingsprojekter er mest hyppige (38%), men at der er næsten lige så mange projekter af type 3 og 4, hvor effekten typisk først kan forventes at vise sig på længere sigt end de tre år, som projekterne typisk løber, hvorfor effekten ikke vil kunne måles ved projektets afslutning. Dette forhold forstærkes naturligvis, når der er tale om udviklingsprojekter, hvilket langt de fleste projekter inden for type 3 og 4 tydeligvis er.

² Metoden er kort beskrevet afslutningsvis i notatet

Ovenstående opgørelse er baseret på antallet af projekter. Der knytter sig to svagheder til denne måde at opgøre indsatsen. For det første ses det nogle gange at forskellige projekter slås sammen til ét samlet projekt, der så kaldes en stor samlet satsning, men kan dække over mange forskellige typer af aktiviteter, eller omvendt at sammenhængende indsatser splittes op i flere projekter, fordi de planlagte aktiviteter matcher henholdsvis regional- og socialfonden. Begge dele gør det svært at sige noget samlet om effektf forventninger for det der ender med at blive projektet. Den anden svaghed er, at antallet af projekter ikke nødvendigvis er det bedste mål for indsatsen, idet der kan være forskelle på, hvor store forskellige typer af projekter er. Det kan f.eks. tænkes at udviklingsprojekter typisk er mindre end resultatprojekter, fordi de netop har udviklingskarakter, således at den samlede indsats får en anden profil end i tabellen her oven for.

Vi har derfor også opgjort den samlede projektsum i projekterne inden for de forskellige projekttyper for at se, om det giver et andet billede af, hvordan strukturfondsindsatsen fordeler sig på forskellige typer af indsats. Derved fremkommer nedenstående fordeling.

Tabel 2: Projekterne fordelt efter den samlede projektsum inden for de 8 projekttyper

	Resultatprojekter	Udviklingsprojekter	Total
Efterspørgselsstimulering	0%	0%	0%
Direkte virksomhedsudvikling	31%	9%	40%
Indirekte virksomhedsudvikling	8%	23%	31%
Udvikling af rammebetingelser	7%	21%	29%
Total	47%	53%	100%

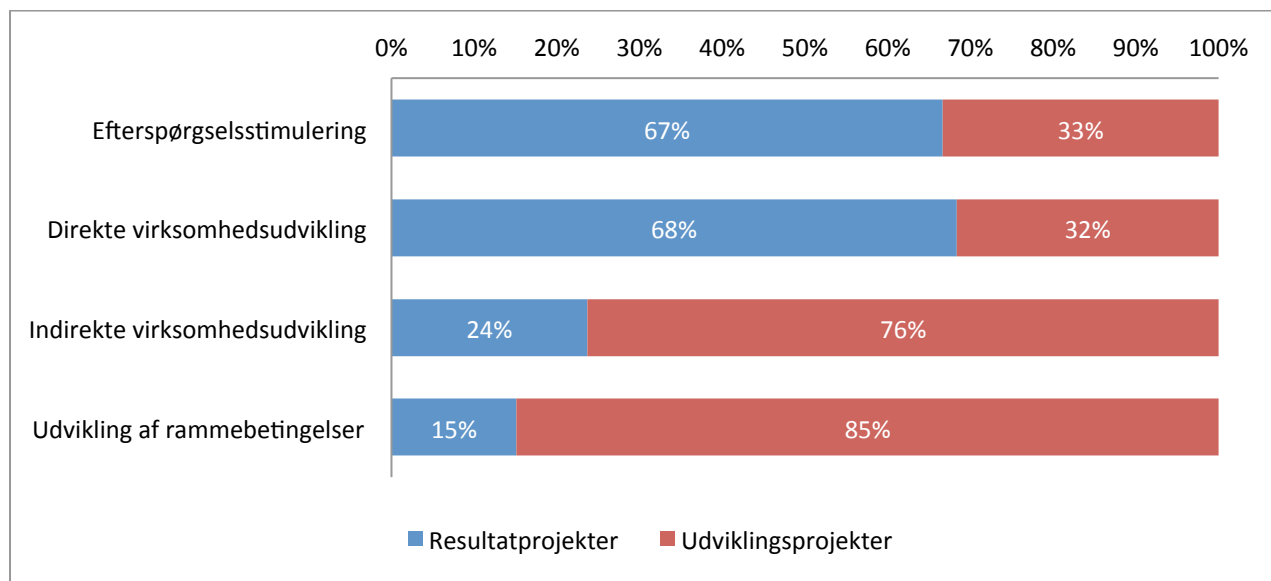
Kilde: LB Analyse 2013

Som det fremgår af tabellen ændres billedet lidt, således at resultatprojekter nu fylder mere i det samlede billede, hvilket skyldes at de gennemsnitligt er lidt større end udviklingsprojekterne. Ser vi på projekttyperne, så er det til gengæld indirekte virksomhedsudvikling (type 3), der "vokser" mest, hvilket vi ser som udtryk for de mange klyngerelaterede projekter, der falder inden for denne type.

På baggrund af ovenstående kan det diskuteres, hvilket mål for indsatsen, der er mest relevant. I det følgende har vi valgt at tage antallet af projekter som analyseenhed, idet det er til hvert projekt at effektf forventninger skabes. I en mere fyldestgørende analyse kan begge mål inkluderes.

Ser man på, hvordan projekterne fordeler sig på udviklings- og resultatprojekter inden for de forskellige projekttyper, så bliver det tydeligt, at resultatprojekter er dominerende inden for efterspørgselsstimulering og direkte virksomhedsudvikling, mens langt de fleste projekter inden for indirekte virksomhedsudvikling og udvikling af rammebetingelser er udviklingsprojekter.

Figur 3: Fordeling på resultat- og udviklingsprojekter inden for de fire forskellige projekttyper



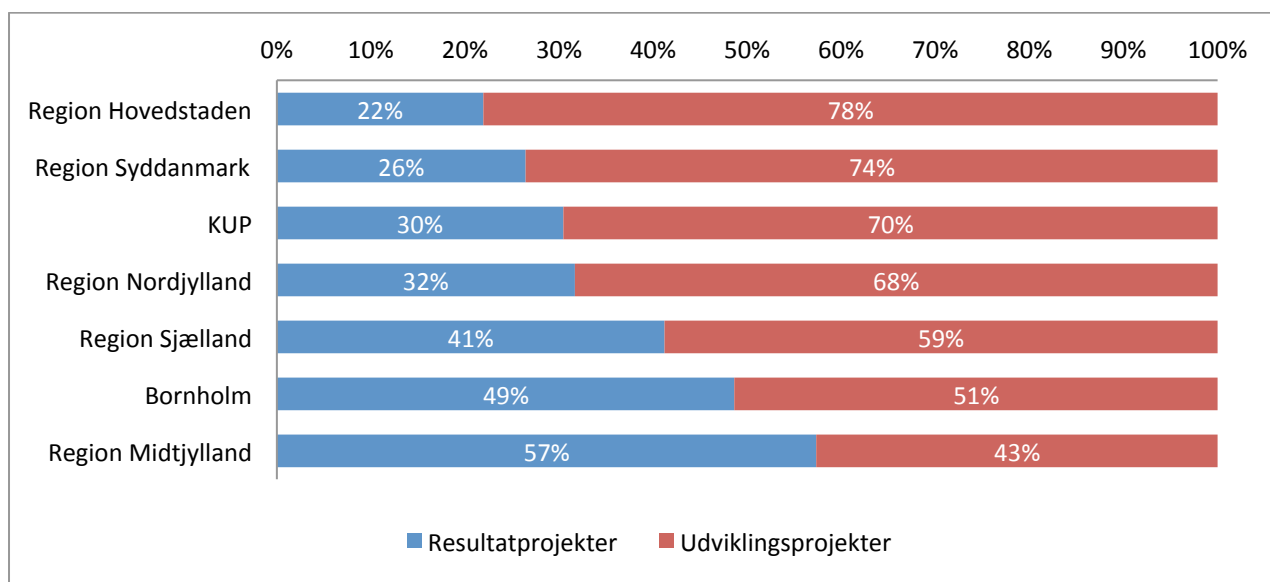
Kilde: LB Analyse 2013

Resultatet er i virkeligheden ikke overraskende. Direkte virksomhedsudvikling finder i høj grad sted inden for det etablerede erhvervsservicesystem, hvor der kan bygges oven på tidligere erfaringer m.v., mens klynge- og innovationsprojekter, der er typiske for indirekte virksomhedsudvikling stadig er i en generel udviklingsfase, og udvikling af rammebetingelser i høj grad af gode grunde flytter sig i takt med at fokus rettes mod nye regionale rammebetingelser.

Regionale forskelle

Et sidste forhold, som vi gerne vil pege på, er, at fordelingen af projekter på forskellige typer viser en betydelig regional variation. Figur 4 herunder viser, hvordan projektporteføljen fordeler sig på udviklings- og resultatprojekter i de enkelte regioner samt på Bornholm og i den konkurrenceudsatte pulje.

Figur 4: Regional fordeling på resultat- og udviklingsprojekter



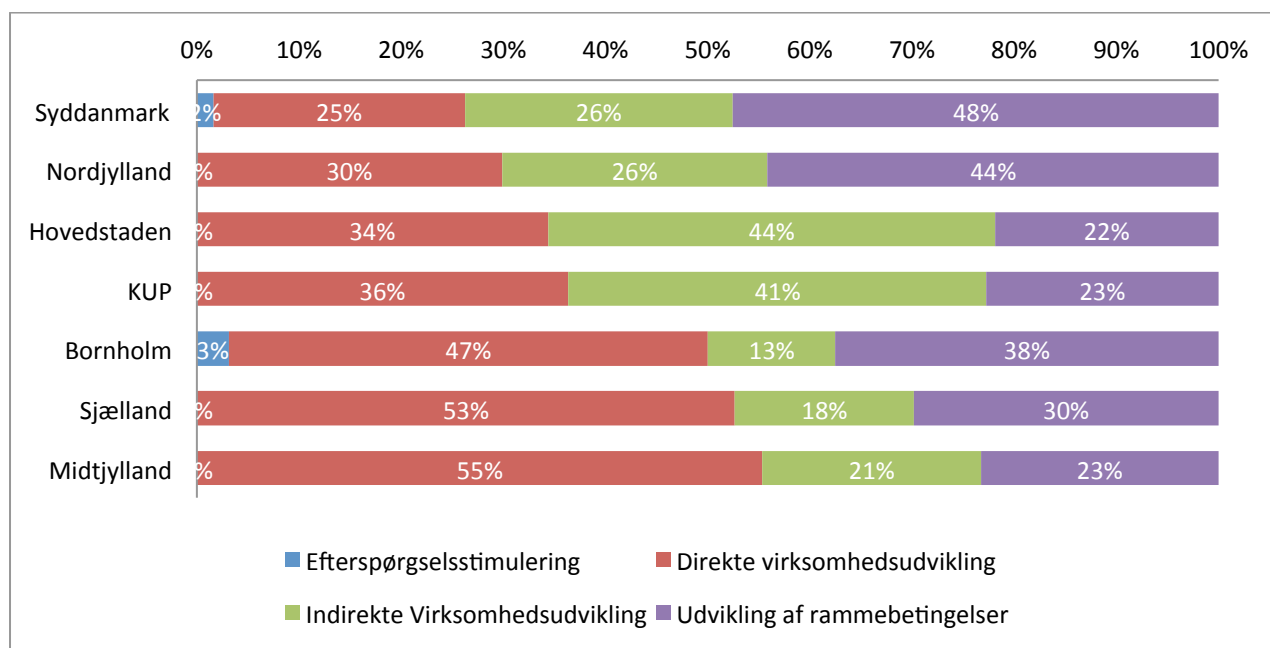
Kilde: LB Analyse 2013

Som det fremgår af figuren, så har Region Hovedstaden og Region Syddanmark igangsat 3 udviklingsprojekter for hvert resultatprojekt, mens Region Midtjylland, som den eneste region, har igangsat flere resultatprojekter end udviklingsprojekter.

Det er vigtigt i den forbindelse at understrege, at det er vores indtryk, at der i flere af regionerne er sket en udvikling i retning af flere resultatprojekter hen over perioden. Disse forhold har vi dog ikke haft ressourcer til at trække ud af vores database på nuværende tidspunkt.

Ser man endelig på den regionale fordeling af projekter på de fire forskellige typer, finder man igen betydelige regionale forskelle. Som det fremgår af figur fem herunder, så har næsten halvdelen af Region Syddanmarks og Nordjyllands projekter rettet sig imod udvikling af rammebetingelser, mens Midtjylland og Sjælland har rettet flere end halvdelen af deres projekter mod direkte virksomhedsudvikling. Midt imellem finder man navnlig Region Hovedstaden og den konkurrenceudsatte pulje, der har igangsat klart flest projekter rettet imod indirekte virksomhedsudvikling.

Figur 5: Regional fordeling på projekttyper



Kilde: LB Analyse 2013.

Samlet set tegner vores gennemgang af de regionale projektporteføljer et billede af, at regionerne i høj grad har fulgt forskellige veje til vækst, hvor der er betydelig forskel på i hvor høj grad de kan forvente forholdsvis hurtige og målbare resultater og i hvor høj grad effekten først kan forventes at vise sig på længere sigt. Pludseligt kan man se, at de to naboregioner i Midtjylland og Syddanmark er de to regioner, der indsatsmæssigt ligger længst fra hinanden, idet Midtjylland satser på direkte virksomhedsudvikling og resultatprojekter, der samlet giver grundlag for hurtig effekt, mens Syddanmark satser mere på udviklings af rammebetingelser og udviklingsprojekter, der samlet giver grundlag for en langsigtet omstilling snarere end hurtig effekt.

Perspektiver og spørgsmål

Vi har i dette notat foreslået en projektypologi, der tydeliggør at der er klare forskelle i de projekter, der er blevet igangsat i den igangværende strukturfondsperiode. Vi har på den baggrund opbygget en database med en række centrale oplysninger om de enkelte projekter, der sætter os i stand til at undersøge regionale forskelle, udvikling i indsatsen over tid m.v. Det skal dog igen understreges, at en grundigere analyse vil forudsætte adgang til de udførlige projektansøgninger, så projekternes rationaler, metodevalg m.v. kan fastlægges med større sikkerhed.

Resultaterne stemmer dog rigtig godt overens med de erfaringer vi har indhentet gennem vores kontakt med flere end 100 af projekterne, og vi synes de rejser nogle interessante spørgsmål og perspektiver, som efter vores mening bør indgå i arbejdet med at forberede den kommende strukturfondsperiode.

Er der tilstrækkelig god overensstemmelse mellem de mål der opstilles og de projekter der igangsættes?

Vi taler om vækst og ønsker at måle projekterne på deres beskæftigelseseffekt og øget omsætning i virksomhederne. Men en stor del af de projekter, der igangsættes, har ikke en karakter, der gør det muligt at måle den type effekt. Det skaber en oplevelse af at projekterne ikke virker eller leverer de ønskede resultater.

Der er to mulige konklusioner på dette misforhold mellem mål og indsats. Enten skal mere af indsatsen drejes over imod direkte virksomhedsudvikling og resultatprojekter, der bedre vil være i stand til at levere de ønskede resultater på relativ kort sigt. Eller også skal vi blive bedre til at måle "undervejs-effekter" af de mere langsigtede projekter (type 3 og 4), så det ved projekternes afslutning kan sandsynliggøres, om de vil føre til den ønskede effekt på længere sigt. Det rejser et grundlæggende spørgsmål om, hvad vi vil med strukturfondsindsatsen:

Skal strukturfondsmidlerne bruges til kortsigtet vækstskabelse eller langsigtet omstilling? Udgør strukturfondsmidlerne en udviklingsfond, der kan finansiere typer af indsatser, der har svært ved at blive finansieret i de ordinære systemer? Eller er det en vækstmotor, der skal bidrage til at skabe "gang i hjulene" i en krisetid?

Eller bør regionerne i stedet vælge en form for "risikoprofil" på deres samlede indsats, så de både satser på relativt sikre investeringer, der giver et lille afkast på kort sigt, og på mere usikre investeringer, der til gengæld kan give et stort afkast på længere sigt. Altså at de regionale vækstfora i højere grad så sig selv som investorer, der skulle sammensætte en investeringsportefølje, der skulle balancere sikker gevinst på med muligheden for stor gevinst.

Vores gennemgang af projekterne, som vi har gennemgået i dette notat, viser tydeligt, hvor mange af projekterne der har udviklingskarakter og som er langsigtede. Hvis denne profil på indsatsen skal fastholdes i en kommende periode, stiller det krav til vores måde at måle projekternes effekter, når de ophører efter typisk tre år:

Er vi gode nok til at opstille langsigtede omstillingsmål? Er vi gode nok til at måle "undervejs-effekter" af langsigtede projekter? Er vi gode nok til at måle effekter af udviklingsprojekter? Ser vi på det sidste først, så er det klareste og sikreste resultat af et udviklingsprojekt, at det fører til læring og viden, der kan danne grundlag for en efterfølgende indsats – i et nyt projekt eller i anden drift. 60 % af projekterne er

udviklingsprojekter. Alligevel har vi endnu ikke set læring som et projektmål. Vi har heller ikke set mange mål, der udgør led i en kæde på vej mod effekt og kan bruges til at vise om effekten er på vej. Det skyldes i et vist omfang, at det er svært at lave sådan nogle mål. Men det skyldes også, at der ikke har været fokus på det. Kunne projektbeskrivelsen og målostillingen systematiseres inden for de enkelte projekttyper?

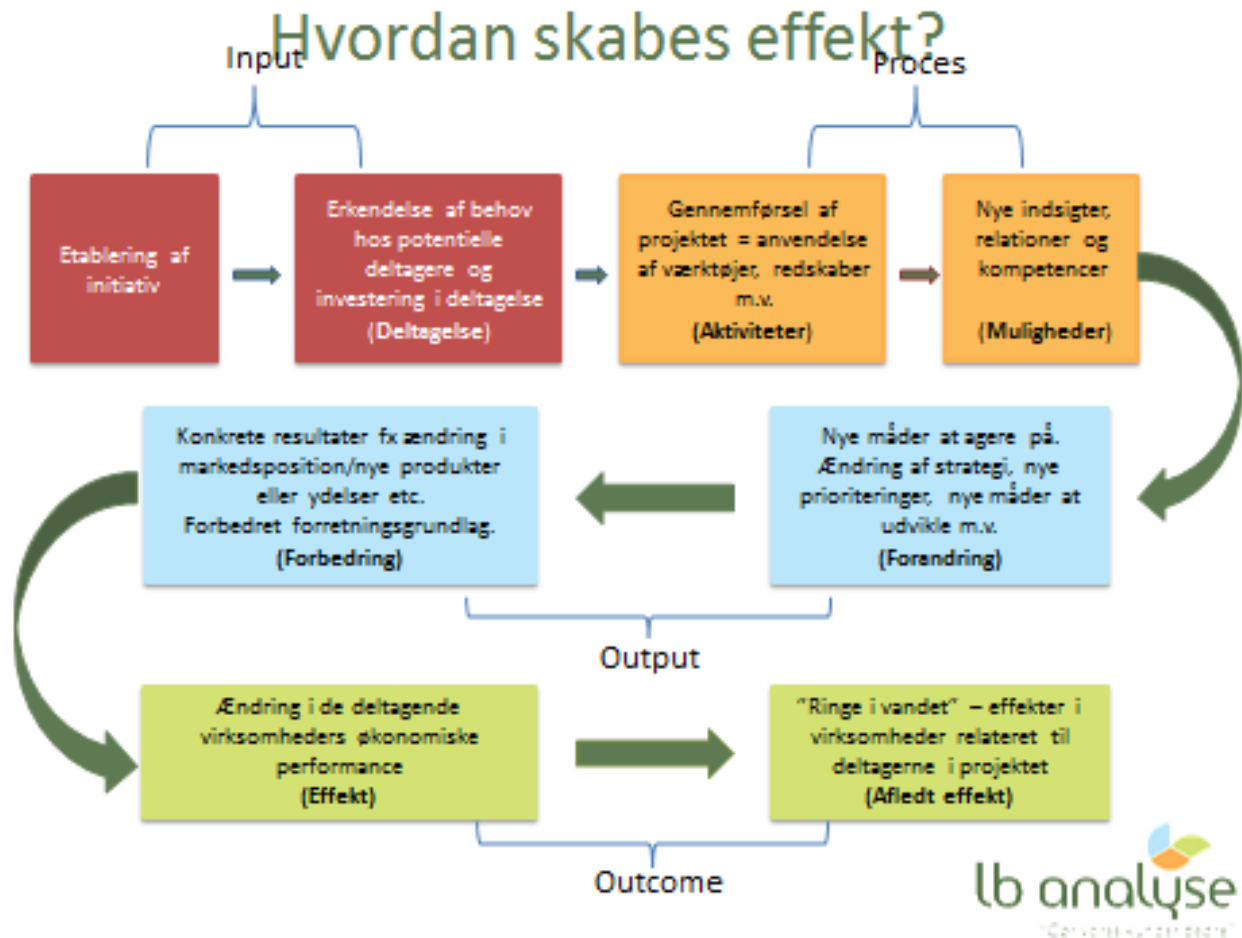
Inden vi kommer for godt i gang med at lave nye typer af mål, er det imidlertid også værd at overveje, om der vedvarende er brug for så mange udviklingsprojekter:

Er der for mange udviklingsprojekter? Kunne antallet af dem reduceres ved at samle resultaterne af udviklingsprojekterne og gøre dem let tilgængelige for projektansøgere og regionale sagsbehandlere og samtidigt stille krav om at nye projekter har orienteret sig heri? Måske opfindes der for mange dybe tallerkner, eller de opfindes på en måde, så de ikke kan stables. Men hvordan kan en projektansøger eller en regional medarbejder vide, om en lignende indsats tidligere har været gennemført et andet sted og givet læring, som efterfølgende projekter kan bygge videre på? Hvis man erkendte at udviklingsprojekter først og fremmest fører til læring, kunne man måske lave en systematisk opsamling af denne læring, der kunne gøres let tilgængelig, hvorefter man kunne stille krav til nye ansøgere om, at de havde orienteret sig heri og forholdt deres projektidé til evt. tidligere lignende projekter og de erfaringer, de havde gjort. Vi ville egentlig gerne etablere denne database i LB Analyse, men vi synes at opgaven hører bedre hjemme i ikke-privat regi.

Den anvendte metode

Bag hele dette notat ligger en grundlæggende forståelse af, hvordan effekter i projekter opstår gennem, hvad vi kalder en effektkæde. Effektkæden udspringer af det spørgsmål, vi som evaluatore altid indleder med at stille til et nyt projekt, som vi skal lære at kende: "Hvordan havde de, der fandt på projektet, tænkt sig at det skulle virke?".

Figur 6: Generel effektkæde for erhvervsudviklingsprojekter



Kæden viser de trin, hvorigennem et input i form af et nyt initiativ, kan blive til en ønsket effekt. Gennem denne simple nedbrydning af et projekt, tydeliggøres de antagelser ethvert projekt baserer sig på, samt de målepunkter, der vil kunne anvendes til at skabe grundlag for at vurdere, om effekten kan forventes at ville opstå på længere sigt. Der er ved hjælp af denne effektkæde, at det er blevet tydeligt for os, at projekter kan have forskellig karakter med hensyn til, hvordan de vil skabe effekt, hvilket er blevet til de fire præsenterede projekttyper.

I praksis har vi som beskrevet taget projektbeskrivelserne, som de ligger tilgængelige på www.regional.dk, og søgt at aflæse deres rationale. Projekter er imidlertid et vidt begreb. Nogle gange indeholder de rigtig mange forskellige aktiviteter, der kan have forskellige rationer. I sådanne tilfælde har vi ladet projekterne tælle dobbelt, således at de f.eks. både regnes som type 2 og 3. På samme måde har vi også i nogle tilfælde

vurderet, at et projekt på samme tid var et udviklings- og et resultatprojekt, hvorefter vi har karakteriseret det som et "både-og" projekt, der har talt med i begge kategorier. I de tilfælde, hvor vi har været for meget i tvivl om projektets indhold, har vi udeladt projekterne af analysen. Det gælder for 55 af dem.

For yderligere information om metoden eller mulighederne for analyser baseret på den opbyggede database, står vi naturligvis til rådighed.