

NOTAT 1

UNDERSØGELSE

AF

MÅL 2-EVALUERINGERNE



# INDHOLD

<b>1</b>	<b>INDLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1	BAGGRUND OG PROBLEMSTILLING	3
<b>2</b>	<b>ANALYSERAMME</b>	<b>4</b>
2.1	EVALUERINGENS DIMENSIONER	4
2.2	DATAGRUNDLAG	5
<b>3</b>	<b>ANALYSE</b>	<b>6</b>
3.1	MÅL 2-PROGRAMMET	6
3.1.1	BAGGRUND	6
3.1.2	ADMINISTRATION	7
3.1.3	MÅL 2-PROGRAMMETS KOMPLEKSITET	7
3.1.4	PRINCIPALER OG AGENTER	8
3.2	MÅL 2-EVALUERINGERNE	9
3.2.1	PROGRAMMET	9
3.2.2	VIDENSGRUNDLAG OG METODE	10
3.2.3	VÆRDIER OG STANDARDER	11
3.2.4	FÆLLESSKABSVÆRDITILVÆKST	12
3.2.5	ANVENDELSE	13
3.3	EVALUERINGSMODELLER	14
3.3.1	RESULTATMODEL	14
3.3.2	PROCESMODEL	15
3.3.3	ØKONOMISK MODEL	17
3.3.4	AKTØRMODEL	17
3.3.5	PROGRAMTEORETISK MODEL	18
<b>4</b>	<b>KONKLUSION</b>	<b>18</b>
4.1	MÅL 2-EVALUERINGERNES BEGRÆNSNING	18
4.1.1	ORGANISERING AF FREMTIDIGE EVALUERINGER	19
<b>5</b>	<b>LITTERATUR</b>	<b>21</b>

# 1 Indledning

Et velkendt citat fra den banebrydende engelske økonom J.M. Keynes lyder "*Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually slaves of some defunct economist*" (Keynes, 1936, p. 383). Grunden til, at citatet synes relevant i forhold til et notat om EU's regionale strukturpolitik, er følgende:

For det første understreger citatet ideers og teories kraft, når det gælder politik vedrørende økonomiske spørgsmål. Et væsentligt problem i EU's strukturfondspolitik er nemlig, at ingen har en sikker opskrift på, hvordan regional udvikling skabes, derfor må man holde sig til mere eller mindre velunderbyggede teorier om regional udvikling. Det er derfor interessant at se på, hvilke teorier der dominerer strukturpolitikken, og hvorfor teorierne har gennemslagskraft.

For det andet gør citatet opmærksom på, at aktører ikke altid er bevidst om, at teorier (eller normer og institutioner) er bestemmende for deres opfattelser. Et hovedargument i dette notat er netop, at EU's strukturpolitik er institutionaliseret på grundlag af en række teorier og magtforhold, og at aktørerne i strukturpolitikken derfor handler inden for snævre rammer.

For det tredje har citatet det element, at de fleste umiddelbart stiller sig på Keynes side og nikker genkendende til, hvordan andre end os selv er "practical men", der ligger under for forældede teorier.

Dermed slår citatet det tema an i notatet, der drejer sig om, hvordan man fra centralt hold forsøger at styre strukturfondsprogrammernes decentraliserede aktiviteter, så de er i overensstemmelse med den gældende centrale strategi på såvel nationalt som EU-niveau. Et afgørende spørgsmål i dette notat er derfor, om den evalueringsform, der er valgt, ligger så meget i tråd med logikken i mål 2-programmet, at den skygger for væsentlige indsigter og muligheder for forbedringer af anvendelsen af strukturfonds-midler.

## 1.1 Baggrund og problemstilling

Dette notat er en del af et projekt om brugen af evalueringer inden for EU's strukturfonde i Danmark. Projektet skal afklare følgende spørgsmål:

- Hvordan bruges programevalueringerne på regionalt niveau?
- Hvordan kan de indrettes, så de i højere grad kan medvirke til styrkelse af strategiske indsatser på regionalt niveau?

I den oprindelige projektbeskrivelse er fokus alene på socialfondsdelens af mål 2. Under arbejdet med evalueringerne er det imidlertid blevet tydeligt, at det er hensigtsmæssigt at se generelt på evalueringer inden for mål 2, så social- og regionalfondsdelene kan sammenlignes. Desuden inddrages evalueringer af mål 3 i mindre grad, hvor det er relevant.

**Problemstillingen** for dette notat er følgende:

- Hvordan påvirker den overordnede institutionelle ramme for EU's strukturpolitik behandlingen af spørgsmålene vedrørende regional strategi i evalueringerne af mål 2?

I løbet af dette notats tilblivelse er det blevet klart, at en svaghed ved dette notats problemstilling er, at der i den implicit ligger en antagelse eller forestilling om, at et potentiale for en bedre regional strategi bliver undertrykt af forskellige forhold, der har sit udspring i institutionaliseringen af strukturpolitikken. Den antagelse kræver, at der eksisterer alternative ideer, teorier og forestillinger om strategi på det regi-

onale niveau. Det tror jeg, at der kan argumenteres for, da de regionale udvalg er bredt sammensat og dermed repræsenterer forskellige tilgange til problemstillingerne. Men pluralismen er sandsynligvis ikke særligt udtrykt, da de fleste deltagere i beslutningsprocessen accepterer rammerne for strukturfondspolitikken, og ønsker at få de bedste resultater inden for rammerne, snarere end at udfordre den måde arbejdet er struktureret på.

## 2 Analyseramme

I dette afsnit introduceres først et begrebsapparat, der vil blive brugt i analysen af mål 2-evalueringerne, desuden vil præsentationen allerede nu sætte fokus på de problemstillinger, der er forbundet med evalueringer af komplekse regionale udviklingsprogrammer. Afsnittet viser også, hvilket materiale analysen baseres på.

### 2.1 Evalueringens dimensioner

Notatet er en analyse af evalueringerne ud fra væsentlige dimensioner ved programevalueringer. Analysetilgangen bygger primært på teoribogen "Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice" (Shadish, Cook og Leviton, 1991), der er blevet brugt af en række forfattere ved belysning af væsentlige dimensioner i evalueringer og evalueringsteorier (fx Shaw m.fl., 2006).

Rammen for analyse af evaluering består af fire dimensioner:

1. Hvordan opfattes **evaluanden** eller **programmet** i evalueringen?
2. Hvad er **vidensgrundlaget** og **metoderne** for evalueringen?
3. Hvilke **værdier** eller **standarder** ligger til grund for evalueringen?
4. Hvordan tages højde for evalueringens **anvendelse**?

**Ad 1.** Den første dimension vedrører, hvilken karakter objektet for evalueringen, også kaldet **evaluanden**, har. I dette tilfælde er det mål 2-programmets karakter, der skal afklares. Det er ikke så enkelt et spørgsmål, som det måske umiddelbart virker. Det vil fremgå af analysen af evalueringerne af mål 2, men mere generelt er det vigtigt at holde sig for øje, at programmer ofte er meget komplekse, og deres afgrænsning til andre programmer eller policyområder er ikke klar. Der kan ligge en beskrivelse af programmet og dets procedurer, men andre formelle og uformelle forhold kan være af vigtighed for programmets funktion. I forhold til dette notats fokus på regional strategi i mål 2-programmet bliver det derfor vigtigt at finde ud af, hvordan den regionale beslutningsproces og den strategiske dimension analyseres i programmet.

**Ad 2. Vidensgrundlaget og metoderne** i evalueringer fastlægger det udsnit af virkeligheden, som evalueringen kan se. Bruges der fx kun statistiske analyser af økonomiske indikatorer, så er det en bestemt side af programmet, der bliver belyst. Derfor er det vigtigt at se på, hvordan evalueringerne af mål 2 har lagt sig fast på bestemte metoder for at få viden om programmet.

**Ad 3.** Evalueringer hænger uløseligt sammen med de **værdier**, **kriterier** eller **standarder**, der lægges til grund for vurderingerne af programmet. Disse værdier afhænger af evalueringens karakter og krav fra opdragsgiveren. I forhold til problemstillingen er det interessant at se på, hvilke kriterier med relevans for regional strategi der bruges i evalueringerne.

**Ad 4. Anvendelsen** af evalueringerne er et aspekt ved evalueringer, som de fleste kan blive enige om, er et væsentligt spørgsmål. Samtidig er der imidlertid ikke enighed om, hvor meget evalueringerne skal

struktureres efter at sikre den størst mulige anvendelse. Spørgsmålet drejer sig derfor om mere end blot formidlingen af evalueringsresultaterne. Det drejer sig fx om, i hvilken grad evaluering kan tilpasses ønsker fra interessenter i programmet.

Disse fire elementer vil stå i centrum for gennemgangen af evalueringerne af mål 2, men der vil også blive brugt andre teoretiske elementer i analysen, hvor det skønnes nødvendigt.

## 2.2 Datagrundlag

Analysen bygger på de to evalueringer, der er gennemført af mål 2-programmet i Danmark i løbet af programperioden 2000-2006:

- Midtvejsevaluering af Mål 2-programmet, Teknologisk Institut, sept. 2003
- Evaluering af Mål 2-programmet, Teknologisk Institut, sept. 2005

Evalueringerne er aktuelle, da de omfatter den seneste strukturfondsperiode. De hænger desuden sammen, da evalueringen fra 2005 følger op på midtvejsevalueringen. Det er for øvrigt interessant, at Erhvervs- og Byggestyrelsen har valgt at lade samme konsulentfirma, som udførte midtvejsevalueringen, udføre den afsluttende evaluering. Det er også tilfældet for evalueringerne af mål 3 (NIRAS konsulenterne, 2003 og 2006), der inddrages som perspektivering på enkelte områder. Forhåndsevalueringen af mål 2 er ikke medtaget, da det er vigtigt for denne analyse, at evalueringerne beskæftiger sig med programmer, der er sat i gang. Det vil sige, at der er konkrete erfaringer og data, som evalueringerne forholder sig til. Ud over de omtalte evalueringer vil der efterfølgende (senest 3 år efter programmets afslutning) blive udarbejdet en evaluering, hvor ansvaret ligger hos Kommissionen (Art. 43, 1260/1999).

Konsulentfirmaet, der har udarbejdet evalueringerne af mål 2 er velrenommeret og har stor erfaring med evalueringer og udviklingsarbejde, både på internationalt, nationalt og regionalt niveau, og det er derfor denne undersøgelses antagelse, at evalueringerne repræsenterer et højt fagligt niveau, og at de samtidig afspejler de ønsker, som Erhvervs- og Byggestyrelsen har til evalueringerne, ikke bare med hensyn til fagligt niveau, men også med hensyn til de prioriteringer, der ligger i gennemførelsen af en evaluering af denne karakter. Det bekræftes af, at styrelsen udnyttede kontraktens option om også at lade midtvejsevaluatoren udføre den endelige evaluering. Kvaliteten af evalueringerne har heller ikke fra anden side været draget i tvivl. For eksempel blev den høje kvalitet af midtvejsevalueringerne fremhævet af overvågningsudvalget (Overvågningsudvalget, referat, 30.10.2003, punkt 6). Det betyder, at evalueringerne tages som et udtryk for, hvordan en vellykket evaluering skal se ud i forhold til den forståelse, der er i den nationale del af strukturfondspolitikken.

Der tages udgangspunkt i evalueringerne, som de er dokumenteret i **evalueringsrapporterne**. Det betyder, at de organisatoriske processer vedr. evalueringernes tilblivelse, gennemførelse og formidling ikke vil blive berørt. Denne begrænsning er der dels belæg for i og med disse evalueringer er rettet mod formidling i form af rapporter, dels hjælper fokuseringen på rapporter med at gøre præmisserne tydelige for dette notat.

Der har gennem dette projekt været usikkerhed om, hvor omfattende analysen skulle være med hensyn til inddragelse af erfaringer fra andre programmer og lande, men vurderingen er, at en grundig analyse af mål 2-evalueringer giver et godt indblik i problemstillingerne vedr. regional strategi. Samtidig sikrer det en sammenhæng med de andre dele af projektet, der også fokuserer på evaluering af mål 2.

## 3 Analyse

I dette afsnit gennemgås først mål 2-programmet, så læseren får et overordnet billede af mål 2-programmet og strukturfondspolitikken. Derefter analyseres evalueringerne af mål 2 ud fra de fire perspektiver, der blev præsenteret i det foregående afsnit. Hovedresultaterne summeres herefter op i afslutningen på afsnittet.

### 3.1 Mål 2-programmet

Denne korte gennemgang af mål 2-programmet er en overordnet beskrivelse, men den er nødvendig for at give den forudsætningsløse læser et indblik i det komplekse politiske og administrative system, som strukturpolitikken udgør. Det er vigtigt for at forstå de senere argumenter for institutionaliseringen af strukturpolitikken og dens påvirkning af mål 2-evalueringerne og deres anvendelse.

#### 3.1.1 Baggrund

Mål 2-programmet i Danmark er en del af EU's omfattende strukturpolitik, der siden 1988 er vokset fra at udgøre ca. 15 procent af EU's budget til ca. 1/3 af budgettet i den seneste strukturfondsperiode 2000-2006 (Blom-Hansen, s. 16).

Betegnelsen strukturpolitik bruges i dette notat til at betegne EU's regionalpolitik, der finansieres af den europæiske regionalfond, og social- og arbejdsmarkedspolitikken, der finansieres af den europæiske socialfond. Det vil sige, at politikker baseret på landbrugsfonden og fiskerifonden, der ellers hører under strukturpolitikken, ikke behandles i dette notat.

Den helt overordnede målsætning for EU's strukturpolitik kan føres tilbage til Traktaten om Det Europæiske Fællesskabs afsnit om økonomisk og social samhørighed. I artikel 158 hedder det:

*"For at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed udvikler og fortsætter dette sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed.*

*Fællesskabet stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen for de mindst begunstigede områder eller øer, herunder landdistrikter".*

De overordnede målsætninger for strukturfondspolitikken i 2000-2006 er fastsat i Rådets forordning 1260/1999 af 21. juni 1999 om generelle bestemmelser for strukturfondene. Der er tre målsætninger med følgende formål:

- Mål 1: Fremme af udviklingen og strukturtilpasningen i regioner med udviklingsefterslæb.
- Mål 2: Støtte til økonomisk og social omstilling i områder med strukturproblemer.
- Mål 3: Støtte til tilpasning og modernisering af uddannelses-, erhvervsuddannelses- og beskæftigelsespolitikker og -systemer.

Danmark er omfattet af mål 2 og 3. Mål 3 dækker hele landet og mål 2 dækker udvalgte kommuner i amter med udkantsområderne: Nordjylland, Viborg, Ringkøbing, Århus, Fyn, Storstrøm og Bornholm samt 27 småøer. Dertil kommer såkaldte overgangsområder, hvor der gives reduceret EU-støtte, inden den bortfalder i næste strukturfondsperiode. I alt er kommuner med godt 900.000 indbyggere omfattet af programmet.

Den samlede EU-støtte under mål 2 i perioden forventes at blive på ca. 1,4 mia. kr. Desuden forventes medfinansiering fra stat, amter og kommuner på ca. 1,5 mia. kr. og fra private virksomheder mv. på ca. 1,65 mia. kr. Gennem programmet skal således bevilges projekter med en samlet finansiering for i alt ca. 4,6 mia. kr.

### 3.1.2 Administration

Erhvervs- og Byggestyrelsen har siden maj 2003 været **forvaltningsmyndighed** for både regional- og socialfonden og har gennem hele perioden været den koordinerende myndighed for mål 2. Der er for mål 2-programmet i henhold til den generelle forordning for strukturfondene nedsat et **overvågningsudvalg**, der "...påser, at interventionen gennemføres effektivt og med høj kvalitet" (Art. 35, 1260/1999). I udvalget sidder en række interesseorganisationer, ministerier og kommunale repræsentanter, i alt 25 medlemmer. Kommissionen deltager også i møderne.

På det regionale niveau skal amtsrådet nedsætte et **regionalt udvalg**, "således at det afspejler relevante regionale og lokale interesser af betydning for erhvervsudviklingen i overensstemmelse med **partnerskabsprincippet**" (§5, BEK 1059 af 4/12/2000). De regionale udvalg skal "udvælge og indstille projekter til Erhvervsfremmestyrelsens endelige godkendelse (ibid. §7, stk.1). Der er nedsat et sekretariat til betjening af det regionale udvalg, der som regel er placeret i amtet.

De regionale udvalg har blandt andet til opgave at sikre, "at projekter, der indstilles til tilsagn er additionelle" (ibid. §7, stk.2). **Additionalitet** er et krav om, at bevillingerne fra strukturfondene "ikke erstatter offentlige eller dermed ligestillede udgifter til strukturformål" (Art. 11, 1260/1999).

Mål 2-programmet er en **støtteordning**, hvor der gives finansiell støtte til projekter. Ud over støtten fra regional- eller strukturfonden kræves der medfinansiering fra private eller offentlige midler. Den procentvise støtte fra EU varierer, men er typisk på 30-50%. Der er en omfattende finansiell kontrol forbundet med støtten.

Der er udarbejdet et nationalt program for Mål 2, der også har supplerende programmer for udvalgte områder. Rammerne for støtte er fordelt på følgende såkaldte prioriteter:

1. Udviklingen af regionen
2. Virksomhedsudvikling
3. Kompetenceudvikling

Disse prioriteter er yderligere opdelt på foranstaltninger, hvortil EU-finansieringen er bundet. Således var en af anbefalingerne i midtvejsevalueringen, at finansieringens binding til de enkelte foranstaltninger delvist skulle ophæves. Overvågningsudvalget besluttede i oktober 2003 at indstille til Kommissionen, at finansieringens binding til foranstaltninger blev ophævet. Kommissionen godkendte ændringen i august 2004 (Teknologisk Institut, 2005, s. 26).

### 3.1.3 Mål 2-programmets kompleksitet

Som det fremgår af gennemgangen af mål 2-programmet og EU's strukturpolitik er det et meget komplekst politisk og administrativt system, hvor der fx er aktører både på EU-niveau, nationalt og regionalt niveau. Samtidig er aktørerne på nationalt niveau også en del af nationale og regionale institutioner med de der gældende myndighedsforhold og politikområder, der ligger tæt op ad EU's strukturpolitik.

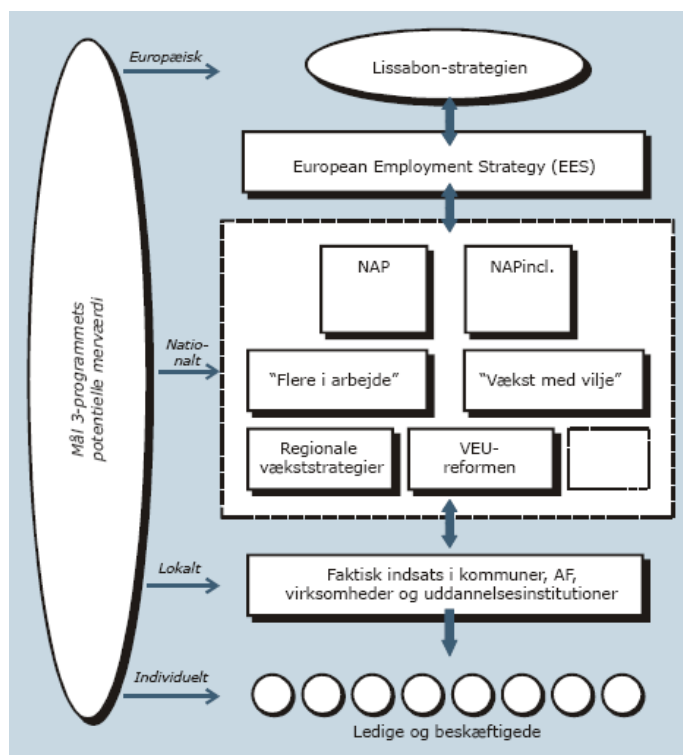
Mål 2-programmet ligger tæt på nationale og regionale politikområder som fx arbejdsmarkedspolitikken, erhvervspolitikken og de forskellige regionale udviklingsinitiativer. Det betyder, at de nationale aktører har bindinger i forhold til bestemte former for implementering af strukturfondspolitikken.

Professor Jens Blom-Hansen fremhæver blandt andet i sit skrift om subsidiaritetsprincippet og EU's strukturpolitik i Danmark, at "På de fleste områder har Danmark nationale ordninger med formål, der i betydelig grad overlapper målsætningen bag EU's forskellige strukturpolitiske støtteordninger. Det antyder, at der kan være et problem i forhold til subsidiaritetsprincippet om en klar opgavefordeling mellem EU og medlemslandene" (Blom-Hansen, 2003, s.52).

Mål 2-programmet går altså på tværs af institutionaliserede politikområder med sin egen institutionalisering. Det lægger op til koordinering, konflikt eller evt. kolonisering mellem politikområderne. Man kan se kravet om **additionalitet** som en løsning på disse problemer, altså en slags operationalisering af subsidiaritetsprincippet (Blom-Hansen, 2003, s. 22).

Både det formelle og uformelle samspil mellem strukturfondsprogrammer og nationale politikområder er aspekter, som evalueringerne af strukturfondsprogrammer skal inddrage.

**Figur 1: Mål 3-programmet samspil med forskellige politiske niveauer**



Figur 1 (Niras-konsulenterne, 2006, s.146) er en god illustration af kompleksiteten i samspillet mellem et strukturfondsprogram og andre politikområder. Den er oven i købet forenklet i den forstand, at den kun viser politikområder og ikke de involverede institutioner, myndigheder mv.

### 3.1.4 Principaler og agenter

Hvis man ser nærmere på forholdet mellem de forskellige offentlige aktører, der er involveret i strukturfondspolitikken, ses en række relationer, der kan belyses ved begreberne principal og agent. Et principal-agent-forhold findes, hvor en principal ved en kontrakt har delegeret en opgave til agenten, som



agenten skal udføre på vegne af principalen. Normalt fokuserer man i en analyse på, hvordan kontrakten mellem principalen og agenten er indgået, og hvordan informationen om den uddelegerede opgave er asymmetrisk fordelt i forholdet. Det antages almindeligvis, at agenten har den største viden, som bruges strategisk i forhold til principalen.

Den problemstilling er også aktuel inden for strukturfondene, særligt da der er et komplekst system af principal-agent-forhold: Kommission – nationalstat, styrelse – regional administration, regionalt udvalg – regional administration, overvågningsudvalg – regionalt udvalg, regional administration – projektholder. Desuden er der parallelle nationale relationer mellem principaler og agenter på disse politikområder.

Relationerne mellem principaler og agenter er i strukturfondene løst ved detaljerede kontakter i form af programmer og projektplaner samt et omfattende kontrolsystem med særligt fokus på kontrol med, om udgifter er brugt til "støtteberettigede" formål. Af interesse er også, at størstedelen af kommunikationen med Kommissionen går gennem de statslige styrelser. Det er med til at understrege magtforholdet i relationerne, særligt når det gælder om at definere normer og regler for strukturfondene. Centraladministrationen forhandler med Kommissionen og formidler derefter beslutningerne til det regionale niveau.

Det er en åben diskussion hvem der egentlig har information om, hvad der virker, når det gælder effekterne af regionale udviklingsprogrammer. En typisk problemstilling, med hensyn til om agenten giver principalen korrekt information, opstår, når man baserer sig på projektledernes vurdering af projekternes effekter. Spørgsmålet vil almindeligvis være, hvilke incitamenter agenten har til at give korrekt information til principalen.

Men spørgsmålet stikker dybere. Det er ikke teoretisk afklaret, hvad der er de rigtige opskrifter på succesfuld regional udvikling. Derfor må man fx ty til at fremhæve enkelttilfælde, "best practice", hvor der er (bred) enighed om, at projektet har ramt noget godt. I mål 2-evalueringen har "best practice" således også fået et helt kapitel.

Den usikkerhed om, hvad der virker, når det gælder regional udvikling, giver grobund for, at aktørerne i strukturfondspolitikken støtter sig til de "autoriserede" forklaringer, som bliver tilbudt af de mere magtfulde aktører. Man kan derfor forestille sig, at agenterne ikke forsøger at snyde principalerne, men at de sikrer sig legitimitet og tryghed ved at formulere deres erfaringer inden for de rammer som ministerier og Kommissionen finder acceptable. Disse værdier for god udviklingspolitik kan dog være så indarbejdede i alle aktørernes verden, at det er uklart, hvilke magtforhold eller interesser, der ligger bag.

Samtidig betyder dobbeltrollerne som både principal og agent for de fleste aktører, at det er tryggere at støtte sig op ad de forklaringer mv. som er acceptable i institutionen. Hvis man som principal bryder de kendte spilleregler, vil det påvirke ens forhold som agent og dermed give uforudsigelighed i aktørens relationer, og det forsøger offentlige aktører typisk at undgå.

Næste afsnit vil fortsætte diskussionen, der nu er indledt om Mål 2-evalueringernes forudsætninger og gennemførelse.

## **3.2 Mål 2-evalueringerne**

I dette afsnit opsummeres først resultaterne fra foregående afsnit, hvorefter evalueringerne analyseres i forhold til de fire dimensioner, der blev introduceret som teoretisk ramme.

### **3.2.1 Programmet**

Mål 2-programmet er et komplekst og omfattende udviklingsprogram med en lang række aktører og interessenter både på regionalt, nationalt og europæisk niveau. Programmet har en høj grad af formel institutionalisering, hvor programmering og efterfølgende kontrol står centralt. Samtidig betyder programmets institutionalisering, at også opfattelsen af god strukturpolitik både med hensyn til strategi og administration umiddelbart deles bredt blandt aktørerne i strukturpolitikken. Der er således et lavt konfliktniveau i strukturpolitikken og den er meget lidt politiseret.

Denne fælles opfattelse af strukturpolitikken stiller blandt andet evaluatoren overfor det grundlæggende problem, om evalueringen skal laves inden for den selvforståelse som (de fleste af) strukturfondspolitikens aktører deler eller om denne selvforståelse skal udfordres? Det er spørgsmål som dette der bliver nærmere analyseret i det følgende.

Når man fokuserer på strategi er det vigtigt at afklare, hvad det begreb dækker, og ikke mindst, hvilken logik kommer med i købet, når man taler om strategi. I den ideelle og rationale model er strategi de overordnede principper og retningslinjer, som den løbende konkretisering af indsatsen skal formes efter. Implementeringen er altså at bruge strategien som ledetråd i de konkrete beslutninger om fx bevillinger til konkrete projekter. I strukturfondsprogrammerne er der udover formulering af principperne for programmerne også fastlagt, hvordan programmets midler skal fordeles efter de strategiske indsatsområder, og det er en større proces at få ændret denne fordeling, fx skal EU-kommissionen godkende ændringerne.

I den forbindelse er der en interessant anbefaling i midtvejsevalueringen, hvor mål 2-programmets sammenhæng med European Employment Strategy (EES) og National Action Plan (NAP) gennemgås. Det illustrerer for det første, hvor komplekst og uigennemtrængeligt området er for andre end de (ganske få) indviede. Det diskuteres, om EES og NAP er integreret i de regionale programtillæg, og det konkluderes, at det er de (EES og NAP) måske i "ånd", men ikke med direkte reference. Lidt tøvende anbefaler evaluatoren at bruge fx EES mere, pga. dens (faglige) kvalitet. Her er et misforhold mellem forventningerne til modtagerne af anbefalingerne og deres kapacitet til at handle på disse anbefalinger. Der ligger i anbefalingen en (implicit) forestilling (ønske) om, at det regionale strukturfondssystem er et omnipotent policy-system (à la et ministerium), der kan optage og efterleve den slags råd. Når man ser på ressourcerne i de regionale råd og administrationer, virker den slags anbefalinger ikke realistiske.

### 3.2.2 Vidensgrundlag og metode

Der er i mål 2-evalueringerne ikke nogen eksplicit diskussion af den **viden og de metoder**, der er nødvendige i forhold til at gennemføre evalueringerne. I stedet remses en række datakilder op. Til sammenligning argumenterer evaluatoren i midtvejsevalueringen af mål 3 for sin metodiske fokus på grundlag af, at evalueringen primært skal have et lærende perspektiv. Kommissionen fremhæver i sit arbejdsrapport 8 om midtvejsevalueringerne, at der skal redegøres for metoden i evalueringerne, men det krav er ikke med i kommissoriet fra Erhvervs- og Byggestyrelsen.

De datakilder, der er listet i midtvejsevalueringen, viser, at det primært er interne interessenters opfattelser af programmet der inddrages i evalueringen. Det mest eksterne bidrag er erhvervsfremmeaktører, som de regionale programsekretariater har foreslået, samt ansøgere, der har fået afslag på ansøgninger. Erhvervsfremmeaktører i støtteområder er generelt involveret i programmet og må derfor på mange områder også være inddraget i programmets tilblivelse og er derfor på mange områder at betragte som

"insidere". Det er imidlertid netop ideen med partnerskabsprincippet, at der skal være ejerskab bredt i regionen. Når man baserer sig på disse aktørers vurderinger i evalueringerne risikerer man en bias, som man bør forholde sig til.

Omvendt kan man sige, at regionale interessenter har fået god mulighed for at ytre sig i evalueringerne og at der derfor har været god mulighed for at rejse spørgsmål om det regionale aspekt i mål 2-programmet. Det er en positiv åbenhed, men hvis dagsordenen er sat, så betyder det måske ikke det store, om man taler med regionale eller centrale aktører.

Den dimension, der handler om **viden** er sværere at indkredse i forhold til denne undersøgelses problemstilling. Det handler grundlæggende om, hvad man betragter som gangbar viden inden for "strukturfondssystemet", og hvordan man (metodisk) skaffer sig data om den virkelighed. Hvorfor (eller snarere hvordan) er den form for viden, der fremskaffes eller bruges i evalueringen bedre end forskellige andre former for viden?

Et oplagt spørgsmål til diskussion er alle de informationer, som projekterne indberetter til administrationen om antal skabte arbejdspladser mv. De er naturligvis upålidelige i en eller anden ubestemt grad, men man har besluttet, at man (foreløbigt) ikke har bedre og derfor kan evalueringen præsentere en række udregninger på grundlag af dette datagrundlag. Det er ikke kun et problem med, at der kan "snydes på vægten", problemet er ofte det grundlæggende, at projektholder ikke ved, hvilken effekt projektet har haft. Hvordan ville alternativet have været?

Lignende problemstillinger gælder for andre metoder til dataindsamling. Spørgeskemaer og interviews med projektledere og administratorer risikerer dels bias pga. de interviewedes egeninteresse, dels at man ved at referere til normerne i strukturfondssystemet så at sige udgrænser andre (måske mere fyldestgørende) forståelser af projekternes resultater.

### 3.2.3 Værdier og standarder

I et komplekst beslutningssystem som EU-strukturfonde er det væsentligt at se på, hvilke værdier og/eller standarder, der ligger til grund for vurderingen af programmernes resultater. I det følgende vil diskussionen af mål 2-evalueringerne tage udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Hvordan er de standarder fastlagt, som programmerne skal bedømmes efter?
- Hvordan bedømmes standardernes relevans?
- Hvilke værdier eller standarder er ikke blevet inddraget i evalueringen?

I mål 2-evalueringerne tages der ikke eksplicit stilling til grundlaget programmet skal vurderes på. I beskrivelsen af evalueringen fra 2005 fremgår følgende formål med evalueringen:

- Analyse af programmets resultater og effekter.
- Programmets eksterne placering.
- Programmets interne organisering.
- Erfaringer fra projekt.

(Teknologisk Institut, september 2005, s. 4-5)

Udgangspunktet med hensyn til standarder er mål 2-programmerne, som de er formuleret ved programperiodens start. Succeskriterierne er altså i korte træk socioøkonomisk vækst udtrykt på forskellig vis

(arbejdspladser, iværksætter, uddannelsesniveau mv.) under hensyntagen til miljø og ligestilling. Overordnet set er det altså resultaterne og effekterne, der tæller her. Hvordan det påvirker fx demokratiet på erhvervsområdet bliver ikke diskuteret. For eksempel videregiver evaluator uden kritisk diskussion den holdning, at "usaglige politiske hensyn fylder for meget" i de regionale udvalg (Teknologisk Institut, okt. 2005, s.20). I evaluators anbefaling i forhold til næste strukturfondsperiode hedder det i samme ånd: *"De regionale vækstfora bør hurtigt efter deres etablering formulere kriterier for udvælgelse af støtteværdige projekter, der er så objektive som muligt og derved i så høj grad som muligt sikrer, at tildeling af støtte sker på baggrund af saglige erhvervspolitiske hensyn"* (ibid., p.21). I betragtning af den usikkerhed, der eksisterer vedr. virkemidler inden for erhvervs- og strukturpolitikken bør en sådan anbefaling følges op med en diskussion af, hvad det betyder for det regionale engagement i strukturpolitikken.

Formuleringerne viser, at evaluator her deler eller i hvert fald ikke stiller spørgsmålstejn ved den forståelse, der er dominerende blandt aktørerne i strukturfondspolitikken, nemlig at der findes en fælles rationel forståelse af, hvad god erhvervspolitik er. Men *erhvervspolitik* er netop politik, hvor interesser og ideer konkurrerer og brydes.

Det er her interessant at bemærke, at amterne i midtvejsrapporten påpeger, *"at mål 2 programmet overordnet repræsenterer et fokus på regional erhvervsfremme, herunder med virksomhedsstøtte, der står i modsætning til den generelle nationale erhvervsfremme. Flere amter udtrykker således, at de på den måde oplever EU-Kommissionen og strukturfondsprogrammerne som en af deres allierede, der sikrer nationalt fokus på regional erhvervsfremme"* (Teknologisk Institut, 2003, s. 152). Ydermere mener amterne, *"at programmets placering i EU-regi medfører større regional indflydelse på prioritering og implementering af indsatsen, end det ville være tilfældet i et nationalt program"* (ibid. s. 153).

Der er således ikke tvivl om, at mål 2-programmet er vigtigt for de regionale udviklingsstrategier, og det ses som et modspil til nationale politikker. Selvom regionerne måske overvurderer deres selvstændighed i forhold til nationale prioriteringer, så sætter de fokus på spørgsmål vedr. regional strategi, som burde være behandlet grundigere i evalueringerne, så regionernes forskellige strategier blev bedre belyst, men spørgsmålet er også, om programmet reelt har givet væsentlige forskelle i strategierne.

### 3.2.4 Fællesskabsværditilvækst

En vigtig værdi for mål 2-programmet er, jf. subsidiaritetsprincippet, at evalueringen skal vurdere *fællesskabsværditilvæksten*. Det skal vurderes, hvad værdien er ved, *"at programmet er et EU-finansieret program frem for at samme midler var blevet kanaliseret ud via et rent nationalt program"* (Teknologisk Institut, 2003, p.152).

I evalueringen fremhæves næsten udelukkende positive effekter af programmet i forhold til en tilsvarende national indsats. De vigtigste i forhold til dette notats problemstilling er følgende:

- Programmets styringsprincipper, bl.a. partnerskabsprincippet og evaluering.
- Regional erhvervsudvikling sættes højere på den nationale dagsorden.
- Langsigtet strategisk planlægning.
- Samarbejde mellem kommunerne i regionen.
- Objektive kriterier for udpegning af geografiske målområder og hermed "give den nationale programmeringsproces et lavere konfliktniveau".

- Flere regionalpolitiske redskaber end i national sammenhæng (fx virksomhedsstøtte).
- Mulighed for højere grad af regionalt særpræg end i et nationalt program.
- Øget amternes administrative ekspertise vedr. programudvikling og implementering.

Af de få negative effekter der nævnes er følgende:

- Begrænset international vidensdeling.
- Ansøgere motiveres til at "dreje" deres ansøgning imod at opfylde indikatorerne.

Uden at effekten vurderes nærmere anføres det, "*at der er midler hos både nationale, regionale og lokale myndigheder, der i højere grad er blevet bundet til regional udvikling end de ellers ville være*" (ibid, s.154). Videre hedder det, at det logisk set må have ført, til at andre formål må have fået færre midler (hvis kagen var af samme størrelse, kunne det også være med til at øge skattetrykket og dermed hente pengene fra borgerne). Her var det oplagt med en diskussion eller undersøgelse af denne skævvridning, dels måske væk fra andre serviceområder, og måske i særlig grad en ensretning af de finansielle midler efter den forståelse, der ligger i strukturpolitikken.

Om disse udsagn holder for en nærmere prøvelse diskuteres ikke i evalueringerne og er heller ikke afgørende her. De viser imidlertid, at der er en grundlæggende positiv opfattelse af EU's rolle på dette politikområde blandt de involverede aktører og samtidig en accept af de præmisser, som strukturpolitikken baseres på. Samtidig er der en bevidsthed om, at disse holdninger ikke nødvendigvis er betegnende for det omgivende samfund. Det hedder således: "*Det vurderes, at der er ved at ske et holdningsskift, hvor det tidligere blev betragtet som noget negativt at modtage EU-støtte*" (ibid. s. 154). Denne modsætning mellem "insidere" diskuteres kun i form af spørgsmålet om en bedre informationsindsats. Det ville være af relevans ud fra en demokratisk synsvinkel på den regionale indsats at se nærmere på denne holdning til EU-støtte.

### 3.2.5 Anvendelse

Når det gælder anvendelse af evalueringerne vil der blive fokuseret på følgende spørgsmål:

- Hvem er målgruppe for evalueringerne?
- Hvilken form for anvendelse lægger evalueringerne op til?
- Hvad er tidsperspektivet for brugen af evalueringerne?
- Hvilke rammer sætter programmerne for brugen af evalueringerne?

Hverken midtvejsevalueringen eller den opfølgende evaluering erklærer, hvem deres målgrupper er, men det fremgår meget tydeligt, at målgruppen består af administratorer og beslutningstagere inden for erhvervs- og strukturfondspolitikken. Det hedder i kommissoriet for midtvejsevalueringen, at "*Evalueringen gennemføres primært til brug for partnerskabet...*", men også at andre interesserede, som fx borgere og politikere, skal "*tilgodeses i nødvendigt omfang*" (EBST, 2002, s. 11). Den snævre målgruppe sammen med de øvrige krav til evalueringen betyder, at evalueringerne dels har et teknisk præg, dels fokuserer på de toneangivende aktørers interesser i evaluering. Med den snævre målgruppe kommer den løbende administration af programmet og forbedringer inden for strukturpolitikken (til næste periode) til at få så meget opmærksomhed, at det glider i baggrunden, om programmet har nogen effekt på de problemer, som det skal afhjælpe.

Dette ligger tæt op ad de to næste spørgsmål vedrørende formen for anvendelse og tidsperspektivet. Det er i første omgang den instrumentelle anvendelse på kort sigt, som begge mål 2-evalueringer lægger op til. I midtvejsevalueringen er fokus på justeringer af programmet, så afviklingen bliver bedst mulig; i den opfølgende evaluering er der et fremadrettet fokus på, hvordan næste strukturfondsperiode og de regionale vækstfora umiddelbart kan drage nytte af erfaringerne fra mål 2-programmet 2000-2006. Selvom der er elementer af generelle konklusioner, så betyder fokuseringen på den umiddelbare anvendelse, at evalueringernes mere oplysende effekter for et bredere felt af interessenter bliver reduceret.

Normalt betragtes det jo som ubetinget godt, at en evaluering sigter mod at blive brugt, men i dette tilfælde er indvendingen, at ønsket om (instrumentel) anvendelse betyder at noget mindst ligeså vigtigt går tabt, nemlig den bredere oplysende effekt for en bred kreds af aktører i strukturfondspolitikken. Det skal holdes for øje, at evalueringen af mål 2 er noget helt specielt i dansk sammenhæng. Programmet rummer med sit omfang og diversitet en stor erfaringsbase, som der er en bred interesse for. Det aspekt løser evaluater primært ved at fremdrage eksempler "best practice", men da det er på projektniveau, mangler koblingen til det regionale programniveau.

Endelig ligger der en præmis i evalueringen, at den skal hjælpe til at forbedre programmet. Det ligger ikke i kortene at spørge om pengene gør mere skade end gavn eller kunne have været brugt bedre uden for programmet. Spørgsmålet bliver rejst af prof. Blom-Hansen i sit skrift om subsidiaritetsprincippet og strukturpolitikken, og han konkluderer faktisk om effekterne af strukturpolitikken, at "*Der kan dermed alt i alt sættes spørgsmålstejn ved, om den samlede effekt er positiv eller negativ. Nogen klar gevinst er der i hvert fald ikke tale om*" (Blom-Hansen, 2003, s. 77).

I det følgende afsnit analyseres, hvordan mål 2-evalueringerne har elementer af flere forskellige typer evalueringer, men måske derfor ikke lukkes rigtigt godt med nogen af dem.

### 3.3 Evalueringsmodeller

For at have et sammenligningsgrundlag til mål 2-evalueringerne vil jeg kort introducere en typologi for evalueringsmodeller baseret på Foss Hansen, 2003, hvor en nærmere beskrivelse også kan findes:

1. Resultatmodeller (effekt- og målopfyldelsesevaluering)
2. Procesmodeller (fokus på implementering og læring)
3. Økonomiske modeller (cost-benefit mv.)
4. Aktørmodeller (brugerevalueringer, interessentevalueringer mv.)
5. Programteoretiske modeller (teorien holdes op mod empirien)

(Foss Hansen, 2003, s. 30. Jeg har dog tilladt mig at udelade systemmodeller, da de i høj grad er en blanding af modeller fra kategorierne 1 og 2)

Grundlæggende har evalueringerne af mål 2 inkorporeret dele af alle modellerne, men samtidig er evalueringerne derved blevet spændt ud mellem så mange hensyn, at det er gået udover dybden i analyserne, da evalueringerne samtidig har været forpligtet til at dække hele det omfattende mål 2-program.

#### 3.3.1 Resultatmodel

Først og fremmest er mål 2-evalueringerne resultat- og effektevalueringer. Derfor virker det også overraskende, at analysen fra 2005 af programmets effekter stort set udelukkende baserer sig på projektle-

dernes egne indberetninger om resultaterne af projekterne. Det er svært at afgøre, hvordan denne fejlkilde spiller ind på de overordnede resultater, men hvis man antager, at projektlederne ved projektansøgning har været optimistiske og ved projektafslutningen har ønsket at give et positivt billede af indsatsens effekter, ligger man tæt på, hvad der antydes i evalueringsrapporten. Her hedder det bl.a.: "... *projekternes forventninger til antallet af skabte job er mere optimistiske end det antal der faktisk nås*" (Teknologisk Institut, sept. 2005, s.56). Men samtidig kan evaluator med tilsvarende optimisme i konklusionen fastslå: "... *de allerede gennemførte aktiviteter må forventes at have yderligere positive effekter på beskæftigelsen i de kommende år*" (ibid., s.7).

Grunden til, at evaluator har baseret sig på disse data, er manglen på bedre data og kravet om at hele programmet skulle dækkes i evalueringen. Der mangler imidlertid en diskussion af, hvor gode eller dårlige disse data er. Der kunne eventuelt også være udført nærmere undersøgelser på en stikprøve af projekter, så man kunne få et indtryk af datakvaliteten. Så selvom der bruges mange sider på at analysere videre på disse data, mener jeg, at problemet med datakvaliteten svækker evalueringens funktion som effekt- og resultatevaluering væsentligt.

Ud fra de vurderinger af effekt og resultater, der kan bruges vedr. regional strategi, er det vigtigste, at der bør sættes på "brobygningsprojekter" og "rammeprogrammer" (ibid., s. 92f.). Det er vigtige og interessante anbefalinger, men netop her ville en diskussion af datagrundlaget have været interessant. De to projekter er områder, hvor offentlige myndigheder, vidensinstitutioner eller erhvervsfremmeaktører typisk er projektledere. Projektlederne vil derfor have en tendens til at lade enhver tvivl komme projektet til gode, da de dels skal dokumentere projektets additionalitet, dels projektets nytte overfor etablerede og måske konkurrerende institutioner. Samtidig vil projektlederne for rammeprojekter ofte have svært ved at få oplysninger fra andre projektdeltagere om projektets effekter. Konklusionen i evalueringen falder imidlertid i tråd med god latin inden for national erhvervspolitik (fx initiativet "Viden flytter ud") og tankegangen inden for strukturfondene, så det vil være en konklusion, der næppe vil blive draget i tvivl trods de metodiske problemer i evalueringen.

### **3.3.2 Procesmodel**

En af midtvejsevalueringens formål er at opstille anbefalinger til den videre programgennemførelse. Anbefalingerne må derfor forventes at give anvisninger på forbedring af programmet.

De væsentligste anbefalinger understreger den meget tekniske tilgang til evalueringsopgaven. Anbefalingerne var i kort form følgende (Teknologisk Institut, 2003, 17-35):

1. Revision af målsætninger for påvirkningen af den økonomiske udvikling i regionerne.
2. Delvis ophævelse af bindingen på programmidlerne.
3. Øget indsats for at skabe projektefterspørgsel.
4. Regionale programmyndigheder skal koordinere aktiviteter med det regionale arbejdsmarkedsråds strategier.
5. Etablering af et system til typologisering af projekter under socialfonden.
6. Indførelse af ny indikator vedr. ligestilling i ansøgnings- eller effektvurderingsskema.
7. Etablering af en række nye, supplerende indikatorer.
8. Udvikling af socialfondens ansøgningsskema med flere tællelige oplysninger.

9. Etablering af en elektronisk projektdatabase.

10. Styrkelse af hjælp og vejledning til projektledere.

Det virker lidt paradoksalt, at anbefaling 1 vedrører en ændring af de målsætninger, som evaluator skal følge op på. Det virker som en opgave der lå udmærket i overvågningsudvalget. Det er rimeligt, at evaluator bemærker, at der er et problem med de fastsatte målsætninger, men det slår tonen an til meget tekniske anbefalinger, når den står som den første af de fremhævede anbefalinger.

Bindingen på programmidlerne, som i anbefaling 2 tilrådes løsnet, er en del af strategien, og en anbefaling om at ændre disse bindinger virker som en justering af strategien, der drager evaluator ind i en rådgiverrolle. Det ses også af, at evaluator overtager sprogbrugen fra strukturfondsadministrationen, hvor man taler om "afløb af programmidler", som jo vækker nogle uheldige associationer med hensyn til, hvor de programmidler egentlig ryger hen. Det er naturligvis nødvendigt for evaluator at se både på "output" (gennemførte aktiviteter) og "outcome" (resultater af aktiviteter) fra programmet, men for stor vægt på output i det store, komplekse program virker ikke hensigtsmæssigt, når det er effekterne der er i fokus for evalueringen (det skal måske skrives og dokumenteres indledningsvist).

Det samme gælder anbefaling 3. Evaluator anbefaler, at man øger indsatsen for at få brugt flere midler på bestemte foranstaltninger på grund af det "relativt begrænsede afløb". Igen er fokus her på output og ikke outcome. Herved kan evaluator blive medansvarlig for strategien, da han indirekte accepterer, at der skal være "afløb" fra disse foranstaltninger. Det kunne jo være, at der var noget mere grundlæggende i vejen med strategien.

Anbefaling 4 er særlig interessant, da den beskæftiger sig med strategier på regionalt niveau.

Som det ses, vedrører anbefalingerne 5-9 ændringer i de administrative systemer, der bruges til at kontrollere, om projekterne opfylder de krav og forventninger, der ligger i programmet. Fokuseringen på disse aspekter kan ikke kun forklares med, at programmet var på et tidligt stade i 2003. Selvom der ikke var mange afsluttede projekter at vurdere, er der i rapporten ellers brugt meget energi på at analysere de bevilgede projekter.

Anbefaling 10 blev efter evaluators anbefaling implementeret som en pjece med "10 faldgruber ved projekters administration og økonomi".

Bortset fra anbefaling 3 og 4 er det altså temmelig tekniske anbefalinger. Det er måske også den form for input, som forvaltningsmyndigheden ønsker sig, men det er ikke en tilgang, der fremmer debat og nytænkning inden for programmet. Det oplagte forslag om koordinering i strukturfonden blev af overvågningsudvalget klaret ved "... *primært at implementere anbefalingen gennem den repræsentation, som varetages gennem arbejdsmarkedsrådenes deltagelse i de regionale udvalg. På den måde kan der ske en systematisk og konsekvent implementering*" (Overvågningsudvalget, 30.10.2003). Man fristes næsten til at tro, at der ligger en vis portion humor bag den afsluttende sætning. Med to så resultat- og dermed topstyrede systemer som den nationale arbejdsmarkedspolitik og strukturpolitikken er det næppe realistisk at forvente strategisamordning fra det regionale niveau. I evalueringen fra 2005 hedder det da også: "... *at der ikke har fundet en nævneværdig udvikling af samarbejdet med de regionale arbejdsmarkedsråd sted*" (Teknologisk Institut, 2005, s.134).

Konklusionen er, at midtvejsevalueringen sandsynligvis har fungeret som procesevalueringen på et relativt snævert teknisk område for de administrative aktører i strukturfondssystemet. Omvendt har midtvejsevalueringen kun i begrænset omfang forholdt sig til mere strategiske spørgsmål både regionalt og nationalt.



### 3.3.3 Økonomisk model

Økonomisk orienterede evalueringer fokuserer typisk på at vurdere, hvor meget det koster at nå nogle bestemte mål. Det kan være i form af cost-benefit analyser eller andre økonomiske analyser, hvor fx prisen pr. skabt arbejdsplads og lignende er i centrum. De ligger således i forlængelser af resultatmodellerne.

På grundlag af data fra projekterne gennemføres en række analyser af omkostningseffektivitet. For eksempel fremhæves, at omkostningen pr. skabt job er 651.389 kr. under programmets prioritet 1, udviklingen af regionen, hvorimod omkostningen pr. skabt job er 836.713 kr. under prioritet 2, virksomhedsudvikling. Som evaluator skriver: *"Måske overraskende er det således billigere at skabe jobs gennem projekter, der søger at bedre rammebetingelser for økonomisk udvikling, end gennem projekter, der søger at fremme virksomhedernes udvikling direkte"* (Teknologisk Institut, 2005, s. 84f.). Det er en så overraskende konklusion, at den kalder på nærmere belysning, men den gives ikke i evalueringen.

Dette eksempel er karakteristisk for de økonomiske analyser i mål 2-evalueringerne, og det må derfor konkluderes, at der laves nogle forsøg på interessante analyser, men på grund af usikkerheden om projektets effekter er analyserne for mangelfulde, hvis man ønsker mål for om investeringerne i programmet er hensigtsmæssige. Som også foretagne analyser viser, er der imidlertid mange interessante problemstillinger, der kunne afdækkes med økonomiske evalueringer på grundlag af programmets mangfoldighed, men det kræver, at problemet vedrørende data om programmets effekter finder en bedre løsning.

### 3.3.4 Aktørmodel

En aktørmodel tager udgangspunkt i centrale aktørers egne vurderingsopfattelser (Foss-Hansen, 2003, s.33). Selvom mål 2-evalueringerne ikke som udgangspunkt kan karakteriseres som aktørmodeller, så er der i evalueringerne gjort et omfattende arbejde for at kortlægge aktørernes vurderinger af mål 2-programmet. Der er således i den opfølgende evaluering lavet forskellige former for spørgeskemaundersøgelser af følgende aktører (Teknologisk Institut, 2005, s. 42f.):

- Samtlige projektledere i mål 2-programmet
- 400 potentielle tilskudsmodtagere
- 1000 borgere
- Regionale og centrale programansvarlige
- Samtlige udvalgsmedlemmer i de regionale udvalg
- Samtlige medlemmer af overvågningsudvalget

Desuden er der lavet kvalitative interviews og case-studier af følgende aktører:

- Regionale programmyndigheder
- Relevante ministerier
- Øvrige relevante fonde og finansieringskilder
- 28 interviews med regionale interessenter og erhvervsfremmeaktører
- 15 case-studier af udvalgte projekter

Med det omfattende arbejde har evalueringen karakter af en art brugerevaluering eller nærmere en interesseevaluering, da det primært er aktører med kontakt til programmet, som evalueringen baseres på. At denne form for data har en så fremtrædende plads giver umiddelbart god mulighed for, at regionale aktører kan komme til orde med deres vurderinger af programmets strategi og implementering. Omvendt må man konstatere, at de konklusioner der drages på grundlag af interessenternes vurderinger holder sig inden for programmets rammer. Som der også er blevet argumenteret for tidligere, må det ses som et udtryk for, at interessenter i store træk accepterer programmets rammer som givne og derfor formulerer vurderinger, så de kan håndteres indenfor programmets rammer.

### **3.3.5 Programteoretisk model**

En programteoretisk evaluering tager udgangspunkt i den teori eller logik, der ligger til grund for et program. Evalueringen skal afdække om teorien fungerer som forudsagt, og i givet fald hvorfor den ikke gør, så programmet evt. kan forbedres.

Det er faktisk interessant, at man som et evalueringsværktøj retrospektivt forsøger at konstruere én programteori for et program, projekt eller en indsats. Hermed sættes hele programmet på en bestemt formel og udelukker dermed andre program- eller verdensopfattelser. Det kan imidlertid være nødvendigt som analytisk begreb for netop at kunne forenkle verden, så den kan forstås eller begribes. Mere problematisk er det, når forenklingen af verden er institutionaliseret i en sådan grad, at der ikke stilles spørgsmål ved den teori eller virkelighedsopfattelse, der ligger til grund.

Mål 2-programmet er med den omfattende formelle programmering umiddelbart oplagt at evaluere efter en programteoretisk model. Abstraktionsniveauet bliver imidlertid meget højt, når det er et så komplekst program, der skal evalueres. En del af mål 2-evalueringernes analyser vedrørende antal projekter og forbrug af støttemidler på forskellige prioriteter og foranstaltninger samt deres resultater kan ses som en del af en sådan programteoretisk model. Hvis man skal følge logikken i denne tilgang, kræver det en central ledelse af programmet, der kan justere programmet i forhold til teorien. På det punkt er den danske implementering af mål 2-programmet pragmatisk, da tiltroen til en så omfattende programplanlægning ikke er til stede. Ophævelsen af skellet mellem foranstaltningerne inden for de to prioriteter i programmet må ses som en opgivelse af en mere detaljeret projektplanlægning efter en programteoretisk model.

Omvendt har en programteoretisk model gode muligheder for at kaste lys over, hvilke elementer i program- og projektimplementering der er vigtige for at få de ønskede resultater. Derfor er der også på dette område et potentiale for at udnytte evalueringerne bedre.

## **4 Konklusion**

I konklusionen vil jeg først resumere de begrænsninger, som denne analyse har vist, at der er i evalueringerne af mål 2. Derefter vil jeg diskutere mulighederne og begrænsningerne ved en alternativt mere "pluralistisk" evalueringsmetode af et så omfattende strukturpolitisk program.

### **4.1 Mål 2-evalueringernes begrænsning**

Ifølge denne analyse af mål 2-evalueringerne er deres grundlæggende begrænsning, at de ligger for tæt på den etablerede forståelse af, hvilken rolle strukturfondspolitikken kan og bør spille i udviklingen af udkantsområder i Danmark. På den måde bliver evalueringerne mere en del af administrationen af pro-

grammet, end en belysning af styrker og svagheder ved mål 2-programmet udført af en uafhængig instans. Denne stærke tendens er blevet påvist på flere punkter, men den udtrykker sig helt tydeligt i de anbefalinger, der er fremhævet i både midtvejsevalueringen og den opfølgende evaluering. I midtvejsevalueringen er det meget tekniske anbefalinger, hvor målgruppen helt klart er de aktører, der arbejder med gennemførelsen af programmet. I den opfølgende evaluering er der et fremadrettet fokus, hvilket betyder, at evaluator forsøger at gøre sine anbefalinger konstruktive i forhold til en fremtidig indsats. Det har flere uheldige følger, men understreger først og fremmest den tætte forbindelse mellem evaluator og strukturfondenes administration og beslutningstagere.

Dette er i første række **ikke** en kritik af evaluator, men af den måde evalueringerne er organiseret på. Evaluator er bundet op på en lang række krav til evalueringerne i kommissorium og generelle regler og vejledninger fra Kommissionen, og samtidig har man valgt at lave én evaluering af hele det omfattende mål 2-program. Dermed har kravene til evalueringerne været store, både når det gælder den data-mængde, der skulle bearbejdes, og når det gælder de forskellige problemstillinger, der skulle belyses. Det er muligt, at opgaven kunne være udført bedre end Teknologisk Institut har gjort, men denne analyses konklusion er, at man med det ambitiøse oplæg har sat sig mellem så mange stole, at evalueringens kvalitet og mulighed for bredere anvendelse har lidt under det. Evalueringens kvalitet set i forhold til rammerne understreges netop af, at den kaster lys på en række helt centrale problemstillinger, men samtidig mangler analyserne dybde, da de kun udgør en mindre del af et overvældende materiale.

Konklusionen på notatets problemstilling, *hvordan påvirker den overordnede institutionelle ramme for EU's strukturpolitik behandlingen af spørgsmålene vedrørende regional strategi i evalueringerne af mål 2?*, er for det første, at regional strategi har en meget beskeden plads i evalueringerne, da evalueringerne primært retter sig mod programmet set under et. Analysen har peget på, at de overordnede institutionelle rammer for mål 2 er afgørende for, at evalueringerne retter sig mod de informationsbehov som den mere tekniske implementering af programmet har. Evalueringerne har derfor manglet analyser, der ville fremme revurdering og nytænkning af de regionale strategier. Det skal dog bemærkes, at evaluator i midtvejsevalueringen satte fokus på mulighederne for regionalt at udvikle de regionale strategier ved samarbejde med de regionale arbejdsmarkedsråd. Den manglende opfølgning på den anbefaling understreger imidlertid begrænsningerne for mål 2-evalueringerne.

#### **4.1.1 Organisering af fremtidige evalueringer**

Formålet med dette notat har ikke været at komme med anbefalinger til den fremtidige organisering af evalueringer af strukturfondsinitiativer, men for at understrege nogle af pointerne i notatet vil der i det følgende blive skitseret en alternativ organisering af evalueringen af et så omfangsrigt program som mål 2-programmet.

Mål 2-evalueringens problemer kommer i høj grad af, at den skal varetage en række forskellige formål og dermed ikke kommer i dybden med analyserne. Til gengæld er der så mulighed for et større overblik over programmet, men med sit fokus på programimplementering og forbedring er det et relativt begrænset billede og erfaringsgrundlag evalueringen giver.

Et alternativ er at gennemføre en evaluering bestående af flere mindre evalueringer med hvert deres tema eller formål. Evalueringerne kunne så komplementere hinanden, så de samlet kunne give et overordnet billede til de aktører, der ønsker det. Denne pluralisme i vurderingen af programmet kunne hjælpe til nytænkning inden for erhvervs- og strukturpolitikken, så evalueringerne ikke blot bekræfter, at vi er på rette spor. Pointen er, at et program som mål 2 er så stort, at man kan tillade sig at gennemføre

flere evalueringer for at få mest muligt ud af det interessante erfaringsgrundlag, som programmet tilbyder.

Temaevalueringer er velkendte inden for strukturfondene på EU-niveau, men her skulle det være på nationalt niveau. I forhold til dette notats problemstilling ville det være interessant at gennemføre en evaluering, der tager særligt udgangspunkt i regionernes strategi og strukturpolitikken, men der kunne tænkes en lang række emner, som fx turisme, arbejdsmarkedspolitik og virksomhedsstøtte. Ellers ville det være interessant både at gennemføre forskellige evalueringstyper, som fx en økonomisk eller en programteoretisk evaluering, der blev gennemført stringent inden for deres begrebsrammer og dermed gav en særlig vinkel på programmet.

Ud over de mere formelle regler om evalueringen af strukturfondspolitikken er spørgsmålet imidlertid, om det politiske fundament for strukturfondspolitikken i Danmark er robust nok til at kunne tage den kritik, der ville følge med en mere pluralistisk evalueringsmodel?

## 5 Litteratur

- Blom-Hansen, Jens (2003). "Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet?", Århus, Magtudredningen.
- Dahler-Larsen, Peter (1998). "Den rituelle refleksion. Om evaluering i organisationer", Odense: Odense Universitetsforlag.
- Foss Hansen, Hanne (2003). "Evaluering i staten", København: Samfundslitteratur.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003). "Midtvejsevaluering af mål 3-programmet", udført af NLRAS-konsulenterne, december 2003
- Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002). "Kravsspecifikation for midtvejsevaluering af det danske mål 2-program 2000-2006, 19. juni 2002
- Kommissionen (2004). "DG Regional Policy, The Midterm Evaluation in objective 1 and 2 Regions", november 2004.
- Overvågningsudvalget for Mål 2 (2003), *Referat af møde den 30. oktober 2003*.
- Overvågningsudvalget for Mål 2 (2004), *Referat af møde den 17. juni 2004*.
- Teknologisk Institut (2005a). "Evaluering af Mål 2 Programmet i Danmark 2000-2006", september 2005.
- Teknologisk Institut (2005b). "Evaluering af Mål 2 Programmet i Danmark 2000-2006", sammendrag af Teknologisk Institut (2005a), oktober 2005.
- Teknologisk Institut (2003). "Midtvejsevaluering af mål 2 programmet i Danmark 2000-2006: Hovedrapport", september 2003.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Leviton, L. D. (1991). "Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice". Newbury Park, CA: Sage Publications.