

AFSLUTTENDE RAPPORT
FOR MÅL 2-PROJEKTET
"PROGRAMEVALUERING OG REGIONAL
STRATEGI"



DEN EUROPÆISKE UNION

Den Europæiske Socialfond



Mikkel Toudal, Januar 2007

INDHOLD

1	Indledning	3
2	Formål og organisering	3
3	Hovedresultater	4
3.1	Brugernes ønsker	4
3.2	Økonomisk vurdering	4
3.3	Alternativ evalueringsmetode	4
3.4	Teoriens relevans	5
4	Opsummering af notaterne	5
4.1	Notat 1: Undersøgelse af mål 2-evalueringerne	5
4.2	Notat 2: Spørgeskemaundersøgelse af holdningen til brugen af evaluering i strukturpolitikken blandt medlemmer af de regionale mål 2-udvalg.	6
4.3	Notat 3: Interview evaluator af mål 2-programmet	6
4.4	Notat 4: Socioøkonomisk evaluering af programeffekter	6
4.5	Notat 5: Erfaringer fra evalueringslitteraturen set i forhold til mål 2-evalueringerne	7
4.6	Notat 6: Mål 2-evalueringer i Danmark og Sverige	7
5	Afslutning	8

1 Indledning

I denne rapport afrapporteres projektets hovedresultater på grundlag af de seks notater, der dokumenterer resultaterne fra undersøgelser af evalueringernes forskellige aspekter. Målsætningen er at give et kort og præcist billede af resultaterne. Hvis man ønsker uddybning af resultaterne findes de omtalte notater på projektets hjemmeside www.regionalturisme.socialfonden.net.

2 Formål og organisering

Projektets formål var at afklare,

- hvordan programevalueringer bruges på regionalt niveau, og
- hvordan de kan indrettes, så de i højere grad kan medvirke til styrkelse af strategisk indsats på regionalt niveau.

Første del af projektet skulle altså kortlægge, hvordan programevalueringer er blevet brugt på regionalt niveau. I dette arbejde er der blevet fokuseret på mål 2-programmet, da det i dansk sammenhæng er det strukturfondsprogram med den mest direkte regionale forankring med programområder i hele landet. Desuden udgør det med en forventet EU-støtte på samlet 1,4 mia. kr. en afgørende faktor i den regionale udviklingspolitik i Danmark. Spørgsmålet er dels behandlet ved at indhente oplysninger fra medlemmerne af de regionale mål 2-udvalg, dels ved nærmere analyse af de gennemførte evalueringer af mål 2-programmet.

Anden del af projektet skulle se på, hvordan evalueringer af regionaludviklingsprogrammer kan indgå i det strategiske arbejde på regionalt niveau. Denne problemstilling blev dels belyst ved at spørge medlemmerne af de regionale mål 2-udvalg, dels ved en sammenligning med det svenske mål 2-program samt ved en teoretisk baseret analyse af evalueringernes funktion i mål 2-programmet og en analyse af grundlaget for den socioøkonomiske effektvurdering i evalueringerne.

Resultaterne fra projektet er udover denne rapport dokumenteret i følgende notater:

- Notat 1: Undersøgelse af mål 2-evalueringerne.
- Notat 2: Spørgeskemaundersøgelse af holdningen til brugen af evaluering i mål 2 blandt medlemmer af de regionale mål 2-udvalg.
- Notat 3: Interview med evaluator af mål 2-programmet.
- Notat 4: Socioøkonomisk evaluering af programeffekter.
- Notat 5: Erfaringer fra evalueringslitteraturen set i forhold til mål 2-evalueringerne.
- Notat 6: Mål 2-evalueringer i Danmark og Sverige.

De mere teoretiske overvejelser om programevalueringerne kom til at have en mere fremtrædende plads i projektet end oprindeligt planlagt. Det skyldes, at strukturfondspolitikken i Danmark er så institutionaliseret, at deltagerne i beslutningsprocesserne kun i begrænset omfang stiller spørgsmål ved organiseringen af programmet, evalueringerne mv. Derfor har det været nødvendigt at se på evalueringerne ud fra en evalueringsteoretisk tilgang.

3 Hovedresultater

Et afgørende resultat af undersøgelserne i dette projekt er, at mål 2-evalueringerne har en grundlæggende begrænsning ved, at de ligger tæt i forlængelse af den institutionelle forståelse, der gennemsyrrer policymiljøet for EU's strukturpolitik i Danmark. Derved bliver evalueringerne i højere grad en del af den løbende administration end en mere grundlæggende vurdering af, hvad programmet gør godt og dårligt i forhold til de overordnede målsætninger, der er for strukturpolitikken.

Det medfører, at evalueringerne både regionalt og centralt primært bruges som administrative instrumenter til at forbedre programmets effektivitet inden for de udstukne rammer. Det er naturligvis en udmærket funktion, men det begrænser evalueringens betydning og rækkevidde betydeligt.

Pointen er, som det er blevet understreget flere steder i projektet, at evalueringerne af mål 2 har et betydeligt potentiale for en meget bredere anvendelse, da mål 2-programmet er et unikt strukturpolitisk program, der har interesse for en række forskellige interessenter inden for politikområdet samt også en bredere interesse, da programmet berører en række andre politikområder, som fx social- og arbejdsmarkedspolitik samt fysisk planlægning. Desuden åbner programmets internationale karakter, i det det gennemføres i alle EU's medlemslande, mulighed for transnational erfaringsudveksling.

Yderligere har den overvejende instrumentelle brug af evalueringerne betydet, at evalueringerne er blevet målrettet de toneangivende interesser inden for strukturpolitikken, hvilket primært vil sige de statslige aktører på området. En konsekvens har blandt andet været, at den regionale strategi har fået en beskedent plads i evalueringerne af mål 2.

3.1 Brugernes ønsker

Samtidig må det også understreges, at der ikke er nogen udpræget utilfredshed med brugen af evalueringerne af mål 2-programmet i perioden 2000-2006, hverken fra regionalt eller nationalt niveau. Undersøgelsen af brugen af evalueringerne viser, at medlemmerne af de regionale udvalg på forskellige områder kunne ønske sig forbedringer, men ellers er tilfredse med evalueringerne. Samtidig er det også tydeligt, at udvalgsmedlemmerne har omfattende forventninger til, hvilke områder evalueringerne skal dække. Det er altså et nuanceret billede af programmet, som udvalgsmedlemmerne ønsker.

3.2 Økonomisk vurdering

Et afgørende område er evalueringen af programmets virkninger på den socioøkonomiske udvikling i de regioner, der er omfattet af programmet. Her peger undersøgelsen på de velkendte problemer med, at evalueringerne baserer sig på de oplysninger, som projekterne, der indgår i programmet, kan stille til rådighed. En vigtig anbefaling fra dette projekt er derfor, at tilgængelige registerdata integreres med projekternes egne oplysninger for mærkbart at forbedre kvaliteten af den økonomiske evaluering af programmet, både på virksomhedsniveau og på aggregeret niveau, fx på kommunalt eller regionalt niveau.

3.3 Alternativ evalueringsmetode

Ud fra påpeging af svaghederne ved evalueringerne og den sammenhæng evalueringerne indgår i foreslåede alternativer til den form, der er valgt i mål 2-programmet, hvor evalueringen af hele programmet foretages i en enkelt samlet evaluering, både når det gælder midtvejs-evalueringen og den opfølgende evaluering. Forslaget er at gennemføre en evaluering bestående af flere mindre evalueringer med hvert deres tema eller formål. Det ville betyde nogle mere dybdegående analyser på de udvalgte områder, der

kunne være udvalgt efter temaer i strategien (fx innovation) eller en bestemt evalueringstilgang (fx økonomisk effektivitet). Pluralismen i evalueringen af programmet kunne så forhåbentlig vis ansøre til nytænkning inden for erhvervs- og strukturpolitikken, men også mere generelle erfaringer fra programmet vedrørende udviklingsprojekter og projektimplementering kunne komme en bredere kreds til nytte.

Det er interessant, at man i Sverige har fulgt en strategi for evaluering af strukturfondsprogrammerne (ikke kun mål 2-programmerne), der minder om den her foreslåede. Sammenligningen med de svenske programmer viser også, at der i kraft af den kulturelle og forvaltningsmæssige lighed er mulighed for erfaringsudveksling mellem landene, både hvad angår programimplementering og evalueringmetoder.

3.4 Teoriens relevans

Mere generelt er et resultat af undersøgelsen også, at de teoretiske bidrag, der særligt i en amerikansk sammenhæng er udviklet inden for evaluering, med fordel kan bruges til at udvikle arbejdet med evalueringer inden for strukturfondspolitikken. Der er, som blandt andet sammenligningen med Sverige viser, frihedsgrader, når det gælder, hvordan evalueringerne gennemføres. Ved inddragelse af evalueringsteori kan man bedre tilpasse evalueringerne til de mange forskellige interesser, der er i spil på området. Det forudsætter imidlertid, at der er (politisk) ønske om en anderledes brug af evalueringerne, og ikke mindst et blik for de muligheder, der er i evalueringer af den slags programmer.

4 Opsummering af notaterne

4.1 Notat 1: Undersøgelse af mål 2-evalueringerne

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 programmet, end en belysning af styrker og svagheder ved mål 2-programmet udført af en uafhængig instans.

Dette er i første række **ikke** en kritik af evaluatoren, men af den måde evalueringerne er organiseret på. Evaluatoren 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.

Konklusionen er for det første, at regional strategi har en meget beskedent 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 mangler derfor analyser, der ville fremme revurdering og nytænkning af de regionale strategier.

En alternativ model til evaluering er at gennemføre en evaluering bestående af flere mindre evalueringer med hvert deres tema eller formål. Evalueringerne kan 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 man er på rette spor. Pointen er, at et program som mål 2 er så stort, at man kan gennemføre flere evalueringer for at få mest muligt ud af det erfaringsgrundlag, som programmet tilbyder.

4.2 Notat 2: Spørgeskemaundersøgelse af holdningen til brugen af evaluering i strukturpolitikken blandt medlemmer af de regionale mål 2-udvalg.

Det er et noget broget billede, der tegner sig fra denne undersøgelse. Derfor skal kun et par elementer fremhæves: Der er tilfredshed med evalueringerne, dog med lidt forbeholdenhed på nogle områder, og undersøgelsen udpeger områder, hvor evalueringerne kan forbedres. Samtidig har udvalgsmedlemmerne imidlertid også omfattende forventninger til evalueringerne, som der også skal tages hensyn til.

Som kilde til information om programmet spiller evalueringer kun en beskeden rolle, hvilket næppe kan betegnes som en tilfredsstillende brug af evalueringerne. Man kan dog forestille sig, at evalueringernes information har indflydelse på en række kritiske beslutninger, men det løbende arbejde i udvalget betyder mere end de enkeltstående evalueringer, hvilket bør tages med i overvejelserne om, hvordan man i fremtiden vil organisere evalueringer af strukturfondsprogrammer. Dette støttes af respondenternes noget forbeholdne vurdering af den grundighed, hvormed evalueringerne blev behandlet i udvalgene.

Beskæftigelse, økonomisk effektivitet og sammenhæng med regionale strategier er de områder, som medlemmerne lægger overordentlig stor vægt på i deres ønsker til fremtidige evalueringer. Faktisk vægter medlemmerne sammenhængen mellem program og de regionale strategier næsten dobbelt så højt som sammenhæng med nationale strategier.

4.3 Notat 3: Interview evaluator af mål 2-programmet

Dette interview ligger primært som baggrundsmateriale, men nedenfor fremgår nogle af de pointer, som evaluator Martin Eggert Hansen, Teknologisk Institut, fremhævede:

Det var svært at afgrænse *strategien* (i ental) for mål 2-programmet. Evalueringen skal vurdere strategieres relevans mv., men da programmet og strategien eller rettere strategierne er meget brede og regionalt opdelte, er det svært at arbejde med dem som én strategi.

Effekterne viser sig på længere sigt, derfor var det især i midtvejsevalueringen svært at vurdere effekter.

Kommissoriet var meget omfattende og detaljeret, hvilket specificerede opgaven meget, men det gav omvendt også dispositionen af opgaven.

Datagrundlaget repræsenterede en særlig udfordring, da evalueringen er afhængig af projekternes opgivelse af effekter. Samtidig har projekterne en førstehåndsviden om effekterne, der skal inddrages.

De primære **interessenter** i evalueringen var "mål 2-systemet" i form af embedsværket fra Erhvervs- og Byggestyrelsen, de regionale administrationer og EU-kommissionen. I kraft af deres indsigt udgjorde de aktive samarbejdspartnere under evalueringen, fx ved udpegning af "best practice"-projekter.

Selvom aktørerne har påvirket evalueringen i en teknisk retning, så fremhæver evaluator, at evalueringen af mål 2 er et teknisk eller snarere indforstået område præget af specielle begreber.

4.4 Notat 4: Socioøkonomisk evaluering af programeffekter

Notatet præsenterer datagrundlag og indikatorer, som benyttes i forbindelse med monitorering og evaluering af Mål 2. Det fremhæves, at man ved at basere sig på sagsdata drager nytte af projektlederens

indsigt i programmet, men samtidig svækkes tilskyndelsen til at overvurdere programmets positive og undervurdere dets negative virkninger.

I modsætning hertil fremhæves, at socioøkonomiske data baseret på registerdata er et attraktivt alternativ, da de skabes i de offentlige administrative systemer og derfor har høj validitet. Et afgørende problem er, at registerdata ikke er relateret til programindsats. Det er derfor vanskeligt at benytte socioøkonomiske data direkte i en evaluering af Mål 2-programmets konsekvenser for den regionale udvikling.

Der argumenteres for, at en integrering af sagsdata og registerdata – f.eks. i et integreret evalueringssæt - vil åbne nye muligheder for monitorering og evaluering af Mål 2-programmer. Det vil være muligt at sammenligne den økonomiske udvikling for virksomheder og arbejdspladser, som har været omfattet af programindsatsen med virksomheder og arbejdspladser, som ikke har været omfattet af indsatsen. Evalueringen kan gennemføres for erhverv, efter ejerforhold, efter de beskæftigedes køn, alder og jobfunktion. Evalueringen kan gennemføres frem i tiden, idet betydning af programindsatsen opgjort på grundlag af historiske sagsdata kan tegne et billede af virksomhedernes eller arbejdspladseres økonomiske udvikling. Et integreret program-evalueringssæt vil endvidere kunne være udgangspunkt for mere omfattende og grundige, modelbaserede ex ante og ex post evalueringer af mål 2-programmets økonomiske og erhvervsmæssige betydning på regionalt niveau.

4.5 Notat 5: Erfaringer fra evalueringslitteraturen set i forhold til mål 2-evalueringerne

Ud fra en gennemgang af udvalgte aspekter hos fem fremtrædende teoretikere inden for evalueringsteorien fremhæves følgende punkter, det kunne være nyttigt at tage højde for i programevalueringer som fx mål 2-evalueringer:

1. Bliver evalueringerne brugt til det, de er tiltænkt, af dem de er tiltænkt?
2. Hvem er de tiltænkte brugere af evalueringen, og hvad er den tiltænkte brug af evalueringen?
3. Evalueringerne har potentiale for at afdække grundlæggende vilkår for regional udviklingspolitik.
4. Det er afgørende i analysen af mål 2-programmets funktion, at de mange aktørers interesser og motiver inddrages i evalueringerne.
5. Værdier, standarder og vurdering er afgørende i evaluering.
6. Anvendelse af evaluering, fx i form af anbefalinger, skal ikke være en del af evaluering.
7. Evalueringerne henter deres legitimitet fra de relevante politiske beslutningsorganer.
8. Ved at åbne mulighed for at andre faktorer end de rationelle er på spil i programmet, kan man bedre forstå, hvordan programmet fungerer, og evt. hvorfor resultaterne er anderledes, end dem man forventer.

4.6 Notat 6: Mål 2-evalueringer i Danmark og Sverige

En sammenligning af danske og svenske midtvejsevalueringer og opfølgende evalueringer viser, at der findes både ligheder og forskelle mellem dem. Midtvejsevalueringer konkluderede i begge tilfælde, at gennemførelsen af EU-programmerne opfyldte intentionerne. Ved at seriøse, udenforstående evaluører

så at sige godkender implementeringen, har de, som vil foreslå alternative måder at nå målene på eller de, som vil fremføre kritik på nogen punkter, ikke noget konkret grundlag og kan derfor let affærdiges. Midtvejsevalueringerne kan derfor siges at have haft en rolle, der har indebåret både en legitimering (beskyttelse mod kritik) og en usikkerhedsabsorbering (beskyttelse med alternative løsninger).

Den danske mål 2-evaluering og de to svenske sammenfattende rapporter viste større forskelle end midtvejsevalueringerne. Den danske rapport viser et top-down-perspektiv, hvor det meget detaljeret bliver gransket, hvad der er blevet opnået og ikke blevet opnået. Evaluatorene forsøgte under et at indfange og beskrive *h/e* programmet med resultat og bidrag til målopfyldelse.

De svenske rapporter bygger i højere grad på opfattelser af programmerne og deres betydning for støttemodtagere. En analyse af programmernes betydning for udviklingen i målområderne er ikke blevet produceret. De svenske rapporter kan derfor nærmest siges at betegne et bottom-up-perspektiv.

Når den økonomiske og sociale udvikling i målområderne ikke opfylder de mål, der er formuleret på forhånd, giver dette ikke anledning til udførlige diskussioner, i stedet taler man i rapporterne om andre fortjenester for programmerne, særligt netværksopbygning og samarbejde på forskellige niveauer. Større opmærksomhed giver man til opfyldelse af mål, som man så at sige har fundet på under rejsen. Man kan derfor sige, at både i den danske og de svenske rapporter ses, at en målforskydning har fundet sted.

5 Afslutning

I forhold til projektets problemstilling er undersøgelsens hovedresultater følgende:

- 1) Evalueringerne bruges i begrænset omfang på regionalt niveau og primært som resultatopfølgning og monitorering.
- 2) Ved at gennemføre flere mindre evalueringer med forskellige temaer og metoder vil muligheden for en strategisk benyttelse af evalueringerne blive forbedret.

Som resten af denne rapport har vist, er konklusionerne mere nuancerede, men en grundlæggende problematik, der gøres opmærksom på, er, at evalueringerne er så tæt integreret i implementeringen af programmet.