

Bilag d)

**Afreportering fra underarbejdsgruppen
om evaluering af kommunalreformen
vedrørende regional udvikling**

Oktober 2012

Evaluering af kommunalreformen

Evaluering af kommunalreformen på området for regional udvikling

30. oktober 2012

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning.....	3
2.	Kommissorium.....	4
2.1.	<i>Baggrund.....</i>	4
2.2.	<i>Fokusområder.....</i>	4
2.3.	<i>Organisering og tidsplan.....</i>	5
3.	Beskrivelse af opgavefordelingen i erhvervsudviklingsindsatsen.....	6
3.1.	<i>Formål med kommunalreformen på erhvervsområdet.....</i>	6
3.2.	<i>Opgave- og ansvarsfordeling før kommunalreformen.....</i>	6
3.2.1.	Erhvervsservice.....	7
3.2.2.	Erhvervssamarbejde.....	8
3.2.3.	EU-strukturfondsmidler.....	8
3.3.	<i>Opgave- og ansvarsfordeling efter kommunalreformen.....</i>	9
3.3.1.	Den overordnede vækstpolitik.....	9
3.3.2.	Erhvervsservice.....	10
3.3.3.	De regionale vækstfora.....	10
3.3.4.	Administration af EU-strukturfondsmidler.....	11
3.3.5.	Regionale vækstpartnerskaber.....	12
3.3.6.	Danmarks Vækstråd.....	13
4.	Evaluering af opgavefordelingen efter kommunalreformen samt evaluering af de regionale vækstforas indsats.....	15
4.1.	<i>Kortlægning og beskrivelse af de kommunale opgaver på erhvervsområdet.....</i>	15
4.1.1.	Kommunal erhvervs politik.....	16
4.1.2.	Erhvervsservice.....	16
4.1.3.	Erhvervsudviklingsaktiviteter.....	19
4.1.4.	Tværkommunale samarbejder på erhvervsområdet.....	20
4.1.5.	Sammenhængen mellem kommunale og regionale erhvervsudviklingsstrategier.....	21
4.1.6.	Kommunale udgifter til erhvervsservice og erhvervsudviklingsaktiviteter.....	22
4.1.7.	Den kommunale indsats for vækst og udvikling i turismeerhvervet.....	26
4.1.8.	Opsummering vedr. kommuner.....	28
4.2.	<i>De regionale vækstforas indsats.....</i>	28
4.2.1.	Rationalet bag regional erhvervs politik.....	28
4.2.2.	Beskrivelse af de regionale vækstforas opgaver på erhvervsområdet.....	30
4.2.3.	Regional erhvervsudviklingsstrategi.....	31
4.2.4.	Overvågning af de regionale og lokale vækstvilkår.....	36
4.2.5.	Medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter.....	37
4.2.6.	Vækst og udvikling i turismeerhvervet.....	46
4.2.7.	Udviklingsaktiviteter i yderområderne.....	48
4.2.8.	Deltagelse i regionale grænseoverskridende erhvervsudviklingsmæssige samarbejder.....	50
4.2.9.	Opsummering vedr. de regionale vækstforas indsats.....	51
4.3.	<i>Vurdering.....</i>	52
5.	Udgifter til administration.....	57
5.1.	<i>Beskrivelse af det regionale udviklingsområde.....</i>	57
5.2.	<i>Definition af "administration" og datagrundlag.....</i>	61
5.2.1.	Datagrundlag.....	61
5.3.	<i>Fordeling og udvikling i regionernes nettodriftsudgifter.....</i>	62
5.3.1.	Bemærkninger til udvalgte budgetposter i budget- og regnskabssystemet vedrørende regionernes ressourceforbrug inden for regional udvikling.....	64
5.4.	<i>Ressourcer til regional udvikling.....</i>	66

5.4.1.	Lønudgifter regional udvikling	66
5.4.2.	Indberetning fra regionerne	67
5.5.	Vurdering	72
6.	Regionale udviklingsplaner	75
6.1.	<i>Baggrund og formål med de regionale udviklingsplaner.....</i>	<i>75</i>
6.1.1.	Sammenhæng til anden planlægning.....	76
6.2.	<i>De regionale udviklingsplaners indhold og tilblivelse ifølge planloven ..</i>	<i>76</i>
6.3.	<i>Erfaringer med de regionale udviklingsplaner.....</i>	<i>77</i>
6.3.1.	Hvordan er de regionale udviklingsplaner blevet udarbejdet.....	78
6.3.2.	Hvor mange ressourcer er der blevet anvendt til at udarbejde og følge op på de regionale udviklingsplaner.....	78
6.3.3.	Hvad indeholder de regionale udviklingsplaner.....	79
6.3.4.	Erfaringer med sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og den kommunale planlægning	82
6.3.5.	De regionale udviklingsplaners afspejling i den kommunale planlægning....	83
6.3.6.	Erfaringer med sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og statens landsplanlægning	85
6.4.	Vurdering.....	86
7.	Evaluering af kommunernes sagsbehandling.....	88
7.1.	<i>Kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling før og efter kommunalreformen.....</i>	<i>88</i>
7.1.1.	Kommunal virksomhedsrettet sagsbehandling i dag	89
7.2.	<i>Virksomhedsrettet byggesagsbehandling</i>	<i>90</i>
7.2.1.	Krav til byggesagsbehandlingen	90
7.2.2.	Kommunale byggesagsbehandlingstider	91
7.2.3.	Årsager til variationerne i sagsbehandlingstiderne.....	93
7.2.4.	Dialog i byggesagsbehandlingen	94
7.2.5.	Gebyr for byggesagsbehandlingen	95
7.3.	<i>Godkendelse af og tilsyn med husdyrbrug.....</i>	<i>98</i>
7.3.1.	Sagsbehandlingstider for husdyrgodkendelser	98
7.3.2.	Årsager til variationerne i sagsbehandlingstiderne.....	101
7.3.3.	Gebyrer for husdyrgodkendelser.....	101
7.4.	<i>Miljøgodkendelser af virksomheder</i>	<i>102</i>
7.4.1.	Krav til miljøgodkendelsesbehandlingen	103
7.4.2.	Sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser.....	103
7.5.	Vurdering.....	104
7.5.1.	Byggesagsbehandling.....	104
7.5.2.	Husdyr- og miljøgodkendelser.....	105
7.5.3.	Andre bemærkninger	106
8.	Bilag	107
	<i>Bilag 1. Spørgeguide til brug for indberetning fra regionerne</i>	<i>107</i>
	<i>Bilag 2. Fordeling af nettodrifudsgifter for regional udvikling for de enkelte regioner, regnskab 2011.....</i>	<i>110</i>
	<i>Bilag 3. Liste over gennemgåede kilder</i>	<i>111</i>

1. Indledning

Regeringen har besluttet at evaluere kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007, og den nuværende arbejdsdeling mellem kommuner, regioner og stat på fire områder: De specialiserede social- og undervisningstilbud, miljø, regional udvikling samt sundhed.

Formålet med evalueringen af kommunalreformen er at undersøge mulighederne for bedre at understøtte en effektiv og moderne offentlig sektor, der kan levere ydelser af høj kvalitet og er rustet til fremtidens udfordringer.

Som det fremgår af kommissoriet for evalueringen af kommunalreformen på området for regional udvikling, der er gengivet i sin helhed i kapitel 2, fokuserer evalueringen primært på den regionale erhvervsudvikling.

Evalueringen af området for regional udvikling tager udgangspunkt i kommunalreformens formål om klar ansvarsplacering og arbejdsdeling på det erhvervspolitiske område, en mere strategisk og målrettet anvendelse af EU's strukturfondsmidler og regionernes erhvervsudviklingsmidler.

Evalueringen af kommunalreformen er forankret i et hovedudvalg under Økonomi- og Indenrigsministeriet og fire arbejdsgrupper, der står for de nærmere evalueringer af de fire områder: sundhed, miljø, regional udvikling og de specialiserede social- og undervisningstilbud.

Arbejdsgruppen for evalueringen af kommunalreformen på området for regional udvikling har haft deltagelse af Erhvervs- og Vækstministeriet (formand), Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Miljøministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, KL og Danske Regioner. Arbejdsgruppen er blevet sekretariatsbetjent af Erhvervs- og Vækstministeriet.

Arbejdsgruppen har holdt fem møder. Derudover har arbejdsgruppen været inviteret til både at udarbejde egne bidrag til evalueringen og fremsætte skriftlige kommentarer til de anvendte dokumenter. Deloitte Consulting blev i juni 2012 af Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af et udbud tildelt opgaven med at evaluere de regionale vækstforas indsats. Denne evaluering fremgår i sin helhed af det separat vedlagte bilag a.

Undervejs i processen har sekretariatet desuden modtaget bidrag og indspil fra forskellige interessenter, ligesom sekretariatet har holdt møder med eksterne parter. De modtagne skriftlige bidrag er gengivet i det separat vedlagte bilag b.

2. Kommissorium

2.1. Baggrund

Området for regional udvikling vedrører bl.a. opgaver inden for kollektiv trafik, erhvervsudvikling, jordforurening, uddannelse og kultur. Regionerne udarbejder regionale udviklingsplaner, der har til formål at fremme den samlede regionale udvikling på tværs af sektorer. Evalueringen af kommunalreformen for så vidt angår den regionale udviklingsindsats vil, ud over de samlede regionale udviklingsplaner, primært fokusere på den regionale erhvervsudvikling.

Forud for kommunalreformen var det i høj grad frivilligt for amter og kommuner, hvordan de valgte at prioritere den lokale erhvervsudviklingsindsats. Frivillighedsprincippet medførte, at der ikke var en klar arbejdsdeling mellem amter og kommuner på erhvervsområdet, og at der ofte var overlap i deres aktiviteter. Desuden var der stor forskel på, hvordan indsatsen blev prioriteret i forskellige dele af landet. Konsekvensen var en uensartet indsats og igangsætning af mange små projekter uden en egentlig strategi.

Kommunalreformen indebar en præcisering af ansvarsfordelingen på erhvervsudviklingsområdet. Ved reformen overgik ansvaret for erhvervs-service til kommunerne. Kommunerne varetager dels dette i regi af den lokale erhvervsservice, som bl.a. omfatter information og vejledning om start, drift og udvikling af en virksomhed. Hertil kommer de kommunalt ejede væksthuse, der primært har fokus rettet mod virksomheder med vækstpotentiale.

Hver region har nedsat et vækstforum bestående af repræsentanter fra det lokale erhvervsliv, arbejdsmarkedets parter, kommuner, videns- og uddannelsesinstitutioner og regionsrådet. Hovedstadsregionen har nedsat to vækstfora: et for Hovedstaden og et for Bornholm. Vækstforaene har til opgave at overvåge de regionale og lokale vækstvilkår og udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi med afsæt i regionens erhvervspecialisering og rammevilkår. Med afsæt i strategien indstiller vækstfora til regionsrådet om anvendelsen af de midler, regionen prioriterer til erhvervsformål (ca. ½ mia. kr. årligt for de fem regioner samlet), og til staten om prioriteringen af EU's strukturfondsmidler (ca. ½ mia. kr. årligt 2007-2013).

Staten varetager fortsat den overordnede vækstpolitik, herunder tværgående koordinering med relevante sektorpolitikker.

2.2. Fokusområder

Evalueringen af kommunalreformen på det regionale udviklingsområde omfatter dels de tværgående, regionale udviklingsplaner, dels specifikt området for regional erhvervsudvikling. Evalueringen af den regionale erhvervsudviklingsindsats tager udgangspunkt i kommunalreformens formål om bl.a. at sikre en klar ansvarsplacering og arbejdsdeling på det erhvervspolitiske område, en mere strategisk og målrettet anvendelse af EU's strukturfondsmidler og regionernes erhvervsudviklingsmidler. Der ses på følgende konkrete fokusområder:

- *Opgavefordeling i erhvervsudviklingsindsatsen.* Der gennemføres en evaluering af opgavefordelingen mellem stat, regioner (vækstfora) og kommuner på erhvervsudviklingsområdet. Evalueringen skal belyse, hvorvidt der med kommunalreformen er skabt en klar ansvarsplacering

ring og opgavefordeling mellem de enkelte aktører på erhvervsudviklingsområdet. Det skal vurderes, om der fortsat er opgavemæssige overlap, samt om der kan være behov for yderligere justeringer af opgavefordelingen med henblik på at sikre en effektiv og sammenhængende opgavevaretagelse på området.

- *Evaluering af de regionale vækstforas indsats.* Der gennemføres en kortlægning og evaluering af indsatsen for vækst og erhvervsudvikling i de regionale vækstfora, der blev oprettet med kommunalreformen med henblik på at understøtte en strategisk anvendelse af erhvervsudviklingsmidler. Evalueringen skal bl.a. belyse de regionale vækstforas prioriteringer af erhvervsudviklingsmidler (EU's strukturfondsmidler samt regionale midler), herunder om der med kommunalreformen er skabt grundlag for en mere strategisk, sammenhængende anvendelse.
- *Udgifter til administration.* Der gennemføres en kortlægning og evaluering af regionernes udgifter til administration af det regionale udviklingsområde, herunder primært administration af erhvervsudviklingsområdet (drift af vækstfora mv.). Kortlægningen skal som led heri belyse omfanget af ressourcer, der anvendes til udarbejdelse af strategier, handlingsplaner, sekretariatsbetjening af vækstforum mv. i de enkelte regioner med henblik på at vurdere om midlerne, der anvendes på administration, samlet set kan anvendes mere effektivt.
- *Regionale udviklingsplaner.* Der gennemføres en analyse af de hidtidige erfaringer med de regionale udviklingsplaner.
- *Evaluering af kommunernes sagsbehandling.* Kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling kortlægges og evalueres, for så vidt angår tid, gebyrer mv.

2.3. Organisering og tidsplan

Evalueringen udarbejdes af en arbejdsgruppe bestående af:

- Erhvervs- og Vækstministeriet (formand)
- Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Finansministeriet
- Skatteministeriet
- Miljøministeriet
- Beskæftigelsesministeriet
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter
- KL
- Danske Regioner

Det forudsættes, at forslag til justeringer fra arbejdsgruppen holdes inden for de eksisterende økonomiske rammer.

Evalueringen færdiggøres senest 1. oktober 2012, så den kan indgå i den samlede afrapportering fra udvalget vedr. evaluering af kommunalreformen.

3. Beskrivelse af opgavefordelingen i erhvervsudviklingsindsatsen

I kapitel 3 beskrives opgavefordelingen i erhvervsudviklingsindsatsen mellem stat, regioner (vækstfora) og kommuner på erhvervsudviklingsområdet, jf. kommissoriet.

Kapitel 3 indledes med en beskrivelse af formålet med kommunalreformen på erhvervsområdet (afsnit 3.1). Herefter gøres der rede for, hvordan opgave- og ansvarsfordelingen på erhvervsområdet har udviklet sig fra før til efter kommunalreformen (afsnit 3.2 og afsnit 3.3).

3.1. Formål med kommunalreformen på erhvervsområdet

Det fremgår af aftale om strukturreform af juni 2004 mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti, at forligspartierne med kommunalreformen ønskede at styrke udviklingen af de lokale og regionale vækstbetingelser i hele landet samt at skabe en mere sammenhængende og enkel struktur, som sikrede hurtig og effektiv sagsbehandling i forhold til de spørgsmål og problemer, virksomhederne støder på i dagligdagen.

Derfor skulle kommunerne have ansvaret for den lokale erhvervsfremme. Det indebar, at kommuner kunne iværksætte udviklingsaktiviteter til styrkelse af de lokale rammebetingelser og gennemføre og finansiere erhvervsserviceaktiviteter, hvor nærheden og den daglige kontakt til brugerne var i højsædet. Regionerne skulle med nedsættelse af vækstfora påtage sig ansvaret for den regionale erhvervsindsats. Staten skulle fortsat varetage den overordnede vækstpolitik. Kommunalreformen tegnede således en ny offentlig sektor, hvor kommuner, region og stat har hver sin opgavemæssige identitet.¹

Formålet med organiseringen på erhvervsområdet er beskrevet i formålsparagraffen til lov om erhvervsfremme, jf. § 1, hvor det overordnede formål er at styrke udviklingen i dansk erhvervsliv gennem fremme af konkurrenceevne og globalisering bl.a. ved:

- at fremme den regionale erhvervsudvikling, (§ 1, stk. 3)
- at styrke de offentlige myndigheders samarbejde om erhvervsudvikling (§ 1, stk. 4)

3.2. Opgave- og ansvarsfordeling før kommunalreformen

Forud for kommunalreformen var den regionale og lokale erhvervsudvikling en frivillig opgave, som amter og kommuner kunne påtage sig.²

Som led i kommunalreformen blev amternes og kommunernes udgifter til erhvervs- og turismefremme opgjort til ca. 550 mio. kr. om året. Heraf udgjorde amternes udgifter ca. 200 mio. kr., mens kommunerne årligt anvendte ca. 350 mio. kr. Det fremgår af betænkningen, at KL og Amtsrådsforeningen vurderede, at opgørelsen var forbundet med stor usikkerhed.³

¹ Bemærkninger til lov om erhvervsfremme.

² Bemærkninger til forslag til lov om erhvervsfremme, 2004/2 LSF 47.

³ Strukturkommissionens betænkning, januar 2004 – sektorkapitel: Erhvervsfremme

3.2.1. Erhvervsservice

Både amter og kommuner kunne med hjemmel i lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter⁴ tilbyde information og vejledning om opstart af virksomhed og rådgivning af mindre virksomheder om udviklingsmuligheder. Erhvervsserviceindsatsen var forud for kommunalreformen fordelt på ca. 25 centre med amtslig og statslig finansiering⁵ og omkring 150 kommunalt finansierede erhvervs-kontorer, hvoraf nogle havde overlappende eller direkte konkurrerende tilbud.⁶

De regionale centre omfattede henholdsvis de lokale kontaktpunkter for iværksættere og TIC-centrene. Kontaktpunkternes hovedopgave var at rådgive iværksættere og unge virksomheder, mens TIC-centrene gennem virksomhedsrettet rådgivning var sparringspartner for erhvervslivet.

Som led i et eftersyn af de lokale kontaktpunkter i 2002 for iværksættere bemærkede Rambøll, der som ekstern konsulent gennemførte eftersynet, at målsætningen om at skabe større sammenhængskraft med den øvrige regionale erhvervsservice i rådgivningen af de små og mellemstore virksomheder ikke var nået. Det anførtes, at der ikke var systematisk sammenhæng med de øvrige rådgivningstilbud, at iværksætterne sjældent blev sendt videre fra kontaktpunkterne til fx TIC, ligesom der var et klart overlap til en del af TIC's aktiviteter.⁷

Organiseringen af erhvervsserviceområdet var desuden udsat for kritik, bl.a. fra erhvervsorganisationer.⁸ Det blev fremført, at centrene var for små, at rådgivningen ikke altid var tilstrækkelig professionel og kompetent, at kvaliteten var svingende, samt at den geografiske opdeling i amter og kommuner var uhensigtsmæssig og gjorde det vanskeligt for virksomheder og iværksættere at finde den rette indgang til området. De mange enheder på erhvervsområdet betød desuden, at en stor del af den offentlige finansiering gik til administration.⁹

Forud for indgåelse af aftale om strukturreformen besluttede den daværende VK-regering som led i den regionalpolitiske vækststrategi fra 2003 at erstatte den regionale erhvervsservice bestående af TIC-centre og de lokale kontaktpunkter med et nyt erhvervsservicesystem pr. 1. januar 2004.¹⁰ Erhvervsservicesystemet kom til at bestå af 14 erhvervsservicecentre, som blev finansieret af staten, amterne og kommunerne. Formålet var, at erhvervsserviceindsatsen skulle koncentreres om information og indledende problemafklarung, som grundlag for egentlige rådgivningsforløb i eksternt/privat regi.

⁴ LBK nr. 126 af 6. marts 1996.

⁵ De amtsligt og statsligt finansierede erhvervsservicecentre var TIC-centrene og de lokale kontaktpunkter for iværksættere.

⁶ Det nye Danmark – bilag om opgaveplacering, april 2004.

⁷ 'Eftersyn af lokale kontaktpunkter for iværksættere', PLS Rambøll Management A/S for den daværende Erhvervs- og Boligstyrelse, januar 2003.

⁸ Strukturkommissionens betænkning, januar 2004 – sektorkapitel: Erhvervsfremme.

⁹ 'Evaluerung af TIC - Juli 2002 – Erhvervs- og Boligstyrelsen' og 'Eftersyn af lokale kontaktpunkter for iværksættere', PLS Rambøll Management A/S for den daværende Erhvervs- og Boligstyrelse.

¹⁰ Strukturkommissionens betænkning, januar 2004 – sektorkapitel: Erhvervsfremme.

3.2.2. Erhvervssamarbejde

Både stat, amter og kommuner indgik i strategiske samarbejder om regional udvikling med henblik på at skabe bedre regionale vækstvilkår.

Parterne samarbejdede om en særlig indsats for erhvervsfremme i områder, der var præget af tilbagegang. Det omfattede fx Frederikshavn og Samsø, hvor parterne i fællesskab udarbejdede en erhvervsudviklingsstrategi, der skulle danne grundlag for ny erhvervmæssig udvikling i området.

I fællesskab udarbejdede amter og kommuner med bidrag fra staten også strategier for den erhvervspolitiske indsats i større geografiske områder – fx Hovedstadsregionen, Vestsjælland-Storstrøm, Jylland-Fyn og Bornholm.

Erhvervssamarbejdet blev finansieret projekt for projekt, hvor parterne inden for egne økonomiske rammer skulle afsøge muligheden for medfinansiering.

3.2.3. EU-strukturfondsmidler

Den overordnede målsætning for EU's samhørighedspolitik er at styrke samhørigheden inden for EU ved at fremme en mere afbalanceret økonomisk udvikling i fællesskabet. Som led heri har Danmark gennem årene modtaget midler, der er anvendt til at understøtte den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling.

EU-strukturfondene for erhvervsområdet består af Den Europæiske Regionalfond (Regionalfonden) og Den Europæiske Socialfond (Socialfonden).

Staten er øverste ansvarlige myndighed for strukturfondene i Danmark.

For perioden 2000-2006 støttede Regionalfonden dels national erhvervsfremme, dels det territoriale samarbejde (dvs. det grænseoverskridende, tværnationale og interregionale samarbejde). Socialfonden støttede udvikling af menneskelige ressourcer og omfattede ikke grænseoverskridende samarbejde.

Administrationen af Regionalfonden var i hele perioden 2000-2006 placeret i det daværende Økonomi- og Erhvervsministerium. Administrationen af Socialfonden blev i 2003 flyttet fra Beskæftigelsesministeriet til Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Det administrative system for Regionalfonden og Socialfonden var før kommunalreformen bygget op forskelligt. Ligesom der var forskel på, hvor i landet midlerne kunne anvendes. Regionalfondsindsatsen omfattede kun en del af landet, mens Socialfondsindsatsen dækkede hele landet.

Ved tilskud fra Regionalfonden og tilhørende statslig medfinansiering gennemførtes sagsforberedelsen i amterne og de regionale udvalg, som indstillede til staten om tilsagn og afslag. Erhvervs- og Byggestyrelsen fulgte som bevilgende myndighed indstillingerne fra de regionale indstillingsudvalg, forudsat at alle regler var overholdt.

Tilskud fra Socialfonden blev administreret både decentralt (ca. 70 pct. af midlerne) og centralt (ca. 30 pct. af midlerne). Projektadministrationen for de decentrale socialfondsmidler lå i amterne samt Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner. Regionale projektadministrationer

indstillede til de regionale socialfondsudvalg, der herefter udvalgte og godkendte projekterne. Tilsagnsgivning og den efterfølgende sagsbehandling blev varetaget af de regionale projektadministrationer. Projektadministrationen for den centrale del af socialfondsmidlerne lå fra 2003 i den daværende Erhvervs- og Boligstyrelse. Et centralt projektkendelsesudvalg¹¹ valgte og godkendte projekterne efter indstilling fra styrelsen, der ligeledes forestod tilsagnsgivning og den efterfølgende sagsbehandling.

EU-midlerne fra Regionalfondene til de danske støtteberettigede områder¹² udgjorde i perioden 2000-2006 ca. 134 mio. euro (eller ca. 1 mia. kr.). Staten afsatte årligt ca. 5 mio. euro (eller ca. 37,5 mio. kr.) til medfinansiering heraf, mens den øvrige medfinansiering skulle komme fra andre statslige fonde, amter, kommuner, private virksomheder mv. Fra Socialfonden modtog den danske stat i perioden 2000-2006 ca. 397 mio. euro (eller 3 mia. kr.), der blev medfinansieret af offentlige og private midler.

Regionalfondsområdet og det tilknyttede statsstøtteområde omfattede i 2000 ca. 20 EU-forordninger. Strukturkommissionen gav udtryk for, at et 'meget komplekst regelsæt nødvendiggør en vis sagsvolumen hos den myndighed, der skal administrere reglerne.'¹³

3.3. Opgave- og ansvarsfordeling efter kommunalreformen

Vedtagelsen af lov om erhvervsfremme, der udmøntede kommunalreformen på erhvervsområdet, medførte både administrative og indholdsmæssige ændringer i forhold til den hidtidige lokale og regionale erhvervs politik. Det tidsmæssige sammenfald mellem udmøntningen af kommunalreformen og en ny EU-strukturfondsperiode (2007-2013) gav også mulighed for at skabe større sammenhæng mellem den regionale, den nationale og den strukturfondsfinansierede indsats for vækst og erhvervsudvikling.

3.3.1. Den overordnede vækstpolitik

Med kommunalreformen skulle staten fortsat varetage den overordnede vækstpolitik, herunder den tværgående koordinering mellem erhvervs-, uddannelses-, trafik- og beskæftigelsespolitikken, bl.a. inden for rammerne af den nationale vækststrategi.¹⁴

Der blev skabt en række værktøjer til at styrke sammenhængen mellem den nationale, regionale og lokale indsats på erhvervsområdet. Med lov om erhvervsfremme etablerede man Danmarks Vækstråd, der bl.a. skulle bidrage til at sikre en bedre sammenhæng mellem den EU-baserede, nationale og regionale erhvervsindsats. Danmarks Vækstråd er nærmere beskrevet i afsnit 3.3.6. Den daværende VK-regering præsenterede i globaliseringsstrategien 2006 desuden endnu et redskab til at sikre sammenhængen mellem den nationale, regionale og lokale indsats. Der skulle indgås forpligtende partnerskaber, som skulle understøtte globaliserings-

¹¹ Sammensat af Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, DA, LO, FTF, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Ledernes Hovedorganisation, AC, Amtsrådsforeningen, KL, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt nuværende Erhvervsstyrelsen.

¹² Bl.a. Bornholm, Lolland-Falster, Møn, dele af Nord- og Nordvestjylland og det sydfynske område.

¹³ Strukturkommissionens betænkning, januar 2004 – sektorkapitel: Erhvervsfremme.

¹⁴ Bemærkningerne til lov om erhvervsfremme.

strategien. De første aftaler blev indgået i 2007 mellem regeringen og de regionale vækstfora, se beskrivelsen i afsnit 3.3.5.

3.3.2. Erhvervsservice

Med kommunalreformen blev ansvaret for grundlæggende vejlednings- og henvisningsaktiviteter, hvor viden om lokale forhold og nærhed er i fokus, placeret hos kommunerne. Det betød, at de lokale virksomheder fremover kun skulle henvende sig ét sted – hos kommunen.

Kommunerne kan i henhold til lov om erhvervsfremme gennemføre og finansiere erhvervsserviceaktiviteter samt iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter, bl.a. inden for innovation, anvendelse af ny teknologi, etablering og udvikling af nye virksomheder, udvikling af menneskelige ressourcer og udviklingsaktiviteter i yderområderne. De såkaldte uskrevne kommunalfuldmagtsregler gælder for kommunerne i det omfang, aktiviteterne ikke omfattes af særlove. De kommunale aktiviteter uddybes i kapitel 4.2.

Erkendelsen af, at nye virksomheder, der modtager vejledning og rådgivning, har større chance for at udvikle sig til vækstvirksomheder, førte i kølvandet af kommunalreformen til etableringen af væksthusene. Der var allerede en række tilbud om vejledning og sparring til iværksættere, men tilbuddene var spredte og svære at overskue, ligesom rådgivningen ikke i tilstrækkelig grad var rettet mod virksomheder i vækst. Derfor ønskede regeringen i samarbejde med kommuner at etablere regionale iværksætterhuse¹⁵ (senere omdøbt til væksthus), hvor statslige, regionale og kommunale tilbud til vækstiværksættere og virksomheder med vækstambitioner blev koordineret gennem andre typer organisatoriske fællesskaber. Formålet var at skabe et sammenhængende og kvalificeret rådgivningssystem, hvor potentielle vækstiværksættere kunne få adgang til alle former for relevant rådgivning og hjælp, fx om virksomhedsstart, finansieringsmuligheder, mentorordninger og lokaleleje mv.

Med væksthusene blev strukturen for kommunernes erhvervsservice opdelt i hhv. lokal erhvervsservice og specialiseret erhvervsservice. Lokal erhvervsservice varetages lokalt i kommunerne, mens den specialiserede erhvervsservice forestås af væksthusene. Den lokale erhvervsservice består fx i uvildig problemafklaring og vejledning om etablering og drift af virksomheder, hvor det er muligt lokalt at opbygge kritisk masse og kompetencer, mens væksthusene er specialiseret i at vejlede virksomheder med vækstpotentiale om fx ledelse, adgang til finansiering, bestyrelser og internationalt salg. På basis af vejledningen skal væksthusene henvise til relevante private og offentlige aktører.

3.3.3. De regionale vækstfora

Erfaringerne med erhvervssamarbejde fra bl.a. Jylland-Fyn og Vestsjælland-Storstrøm dannede inspiration for oprettelsen af de regionale vækstfora.¹⁶ Den nye organisering skulle skabe bedre rammer for, at udviklingen af de lokale vækstvilkår kunne vokse op nede fra og tage hensyn til virksomhedernes konkrete behov.¹⁷ Samtidig fik virksomhederne sammen med kommunerne og arbejdsmarkedets parter som noget nyt adgang til at deltage i prioriteringen af de lokale investeringer i vækstvilkårene, som staten ønskede, skulle medfinansieres med EU's strukturfondsmidler.

¹⁵ Fremgang, Fornyelse og Tryghed – strategi.

¹⁶ Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren, april 2004.

¹⁷ Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren, april 2004.

Regionsrådet fik til opgave at varetage den regionale erhvervsudvikling gennem nedsættelse af et eller to vækstfora. De regionale vækstforas medlemmer omfatter de regionale og kommunale parter, erhvervslivet, viden- og uddannelsesinstitutioner samt arbejdsmarkedets parter. Vækstforaene har, jf. lov om erhvervsfremme, til opgave at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi, at overvåge de regionale og lokale erhvervsvilkår og inden for erhvervsudviklingsstrategien indstille om medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter. Vækstforaene sekretariatsbetjenes af regionen og indstiller til regionsrådet om anvendelse af de regionale udviklingsmidler til erhvervsformål og til staten (Erhvervsstyrelsen) om anvendelse af 90 pct. af EU-strukturfondsmidler (Regionalfonden og Socialfonden). Vækstforas opgaver er beskrevet nærmere i kapitel 4.

Der var enighed mellem de regionale parter og erhvervs- og vækstministeren om at fremrykke etableringen af vækstfora. Erhvervs- og vækstministeren gav således bemyndigelse til, at der blev nedsat midlertidige vækstfora forud for vedtagelsen af lov om erhvervsfremme. Der blev etableret fem midlertidige vækstfora: Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark, Sjælland og Bornholm, fordi regionerne konkret fremsatte ønske over for erhvervs- og vækstministeren herom. Hovedstaden havde ikke samme ønske og fik derfor ikke et midlertidigt vækstforum.

3.3.4. Administration af EU-strukturfondsmidler

Det tidsmæssige sammenfald mellem EU-strukturfondsperioden 2007-2013 og kommunalreformens ikrafttræden pr. 1. januar 2007 gav, som nævnt, mulighed for at styrke sammenhængen mellem den EU-finansierede, den nationalt finansierede og den regionalt og lokalt finansierede indsats for vækst og beskæftigelse, se afsnit 4.2.3.

Staten varetager den generelle administration og udbetaling af EU's strukturfondsmidler. De regionale vækstfora har indstillingsret til de regionalfonds- og socialfondsmidler, der er fordelt til regionerne. Sekretariatene for de regionale vækstfora håndterer således ansøgninger om både strukturfondsmidler og regionale udviklingsmidler. I forlængelse af den regionale sagsbehandling og drøftelse i vækstforum videresendes ansøgningerne til hhv. Erhvervsstyrelsen om strukturfondsmidlerne og regionsrådet om de regionale midler.

Som led i sagsbehandlingen skal vækstforumsekretariatene mere konkret påse, at projekter, der indstilles til tilsagn, indeholder supplerende aktiviteter, i forhold til hvad der ville kunne finde sted uden støtte. Sekretariatene skal også vurdere de enkelte støttemodtageres administrative og økonomiske kapacitet og projekternes forventede mål og resultater. Vækstforumsekretariatene skal endvidere påse projekternes overensstemmelse med regelgrundlaget (legalitetskontrol). Der skal herunder gives en fyldestgørende beskrivelse, som grundlag for styrelsens efterfølgende legalitetskontrol.

Erhvervsstyrelsen følger som bevilgende myndighed for både Regionalfonden og Socialfonden indstillingerne fra de regionale vækstfora, forudsat at indstillingerne er afgivet på et tilstrækkeligt grundlag (legalitetskontrol). Styrelsens mål om en sagsbehandlingstid¹⁸ på max. 30 dage fra

¹⁸ De 30 dage er opgjort som bruttodage startende den dag, hvor Erhvervsstyrelsen modtager den sidste oplysning, som er nødvendig for legalitetskontrollen. Erhvervsstyrelsen har herefter 30 kalenderdage til at udstede et tilsagn. Det bemærkes, at der er tale om sagsbehandling mellem myndigheder.

sagen er fuldt oplyst til afgørelse, blev i 2011 opfyldt for 92,2 pct. af sagerne.¹⁹

Midlerne under målet om europæisk territorielt samarbejde under Regionalfondens bliver prioriteret i tværnationale udvalg, da strukturfondsreguleringen forudsætter en fælles administration af et grænseoverskridende program. For at muliggøre dette indgår de regioner, kommuner eller andre myndigheder, som erhvervs- og vækstministeren har delegeret kompetence til, aftaler med relevante myndigheder i de øvrige lande, som deltager i et givet grænseoverskridende program.

Danmark modtager i perioden 2007-2013 årligt (ekskl. teknisk assistance) ca. 492 mio. kr. fra EU's strukturfonde. 90 pct. af disse midler er på forhånd fordelt mellem vækstforaene som et rammebeløb for 2007-2013, mens de resterende 10 pct. fordeles til projekter efter konkurrence (den konkurrenceudsatte pulje).

3.3.5. Regionale vækstpartnerskaber

Regeringen S-R-SF har inviteret de regionale vækstfora til at samarbejde om den regionale vækst og erhvervsudvikling i 2012 under overskriften *regionale vækstpartnerskaber*. Dette samarbejde bygger videre på den tidligere regerings erfaringer fra samarbejdet med vækstforaene, som blev indledt i 2007 som led i globaliseringsstrategien.

De regionale vækstpartnerskaber har til formål at styrke sammenhængen mellem den nationale og den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling.

Erhvervs- og vækstministeren og formandskaberne for de regionale vækstfora drøfter årligt den aktuelle vækst- og erhvervspolitiske situation samt udviklingen i relevante regionale og nationale vækstvilkår. Andre ministre deltager afhængigt af dagsordenen. De regionale vækstpartnerskaber indgås af erhvervs- og vækstministeren på vegne af regeringen.

Vækstpartnerskaberne fungerer som en ramme til at bringe lokale, regionale og nationale aktører sammen om fælles mål og indsatser. Aftalerne har givet mulighed for at fremme initiativer, hvor gennemførelsen foregår i et samarbejde mellem aktører på det statslige og det lokale/regionale niveau. Det gælder fx etableringen af Vestdansk Investeringsfremme, Testcentret for vindmøller i Østerild og Center for Kystturisme.

I de regionale vækstpartnerskaber i 2012 har regeringen og de regionale vækstfora aftalt at samarbejde på en bred række af områder. Det gælder samarbejde om de generelle vækstvilkår, fx inden for beskæftigelse, uddannelse, adgang til kapital og innovation. De regionale vækstpartnerskaber omfatter også samarbejde om vækstvilkår på specifikke områder, hvor dansk erhvervsliv har særlige styrker og potentialer, fx på de områder, hvor regeringen har nedsat vækstteams.

De regionale vækstpartnerskaber indgås inden for de eksisterende økonomiske og administrative rammer.

¹⁹ Program for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling i Danmark, Årsrapport 2011, Erhvervsstyrelsen.

3.3.6. Danmarks Vækstråd

Den nye regionale struktur for erhvervsudviklingen blev også afspejlet på det statslige niveau gennem etableringen af Danmarks Vækstråd, der erstattede Danmarks Erhvervsråd. Et af formålene med Danmarks Vækstråd var bl.a. at sikre sammenhængen mellem den nationale vækstpolitik, EU-indsatsen og den regionale erhvervsudviklingsindsats og at bidrage til en effektiv og sammenhængende indsats for vækst og erhvervsudvikling i hele Danmark.²⁰

Danmarks Vækstråd er nedsat i henhold til lov om erhvervsfremme og har til opgave (jf. § 6 i lov om erhvervsfremme), at:

- 1) *Rådgive erhvervs- og vækstministeren om udformningen af den nationale vækstpolitik.* Derfor sætter Danmarks Vækstråd fokus på forskellige emner, der har betydning for vækstpolitikken på både nationalt og regionalt niveau. Fx har rådet udarbejdet analyser, kortlægninger og debatoplæg om de erhvervmæssige potentialer i vedvarende energi og energieffektive løsninger, fastholdelse af udenlandsk arbejdskraft og senest Danmark som produktionsland.
- 2) *Udtale sig som høringspart om statslige initiativer, der vedrører den regionale erhvervsudvikling.* Danmarks Vækstråd kommer som høringspart med input til, hvordan der sikres en hensigtsmæssig sammenhæng mellem den nationale og den regionale vækstpolitik. Rådet har bl.a. afgivet høringssvar i forbindelse med indgåelse af vækstpartnerskaber mellem regeringen og de regionale vækstfora.
- 3) *Iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter inden for de indsatsområder, som er prioriteret i den nationale vækstpolitik, herunder fx medfinansiere erhvervsudviklingsaktiviteter efter indstilling fra regionale vækstfora.* Danmarks Vækstråd udbyder EU-strukturfondsmidler til større nyskabende projekter, som understøtter vækst i hele Danmark. Hertil anvendes de 10 pct. af strukturfondsmidlerne, der ikke er fordelt til regionerne. Det sker ved, at rådet fastlægger de strategiske temaområder, som der kan ansøges om projektmidler indenfor. De valgte temaer afspejler i vid udstrækning de områder, som rådet har sat særligt fokus på. Foruden at fastlægge og udmelde temaer for den konkurrenceudsatte pulje høres rådet om anvendelsen af midlerne fra puljen.
- 4) *Rådgive erhvervs- og vækstministeren om udvikling af og opfølgning på nationale strukturfondsfinansierede programmer og herunder udtale sig om de regionale erhvervsudviklingsstrategier.*

Danmarks Vækstråd består af repræsentanter for virksomheder, erhvervsorganisationer, videninstitutioner, regionale vækstfora, kommuner og arbejdsmarkedets parter, heraf udpeges formanden og fire af medlemmerne personligt af erhvervs- og vækstministeren.

Danmarks Vækstråd består af en formand og 19 medlemmer, som udpeges af erhvervs- og vækstministeren. Medlemmerne udpeges for 4 år ad gangen. Formanden og medlemmerne til Danmarks Vækstråd udpeges således, jf. § 7 i lov om erhvervsfremme:

- 1) Formanden og 4 medlemmer udpeges personligt af økonomi- og erhvervsministeren.

²⁰ Bemærkningerne til lov om erhvervsfremme.

- 2) 5 medlemmer, som skal være formænd for regionale vækstfora, én fra hver region, udpeges efter indstilling fra de regionale vækstfora.
- 3) 2 medlemmer udpeges efter indstilling fra de kommunale parter.
- 4) 6 medlemmer udpeges efter indstilling fra arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer.²¹
- 5) 2 medlemmer udpeges efter indstilling fra lønmodtagerorganisationer.²²

²¹ Dansk industri, Dansk Erhverv, Håndværksrådet og Fødevarer og Landbrug indstiller hvert et medlem af rådet. Dansk Byggeri, Tekniq og Danske Arkitekter indstiller til sammen et medlem, og Finansrådet, Forsikring og Pension, Realkreditrådet samt Realkreditforeningen indstiller til sammen et medlem.

²² LO, CO-industri samt Arbejderbevægelsens Erhvervsråd indstiller til sammen to medlemmer.

4. Evaluering af opgavefordelingen efter kommunalreformen samt evaluering af de regionale vækstforas indsats

Ifølge kommissoriet skal evalueringen af kommunalreformen se på opgavefordelingen i erhvervsudviklingsindsatsen mellem stat, regioner og kommuner på erhvervsudviklingsområdet samt evaluere de regionale vækstforas indsats.

Evalueringen skal belyse, hvorvidt der med kommunalreformen er skabt en klar ansvarsplacering og opgavefordeling mellem de enkelte aktører på erhvervsudviklingsområdet. Som led heri skal det vurderes, om der fortsat er opgavemæssige overlap, og om der i forlængelse heraf kan være behov for yderligere justeringer af opgavefordelingen med henblik på at sikre en effektiv og sammenhængende opgavevaretagelse på området. Herudover gennemføres en kortlægning og evaluering af indsatsen for vækst og erhvervsudvikling i de regionale vækstfora, der blev oprettet med kommunalreformen med henblik på at understøtte en strategisk anvendelse af erhvervsudviklingsmidler. Evalueringen belyser bl.a. de regionale vækstforas prioriteringer af erhvervsudviklingsmidler (EU's strukturfondsmidler samt regionale midler), herunder om der med kommunalreformen er skabt grundlag for en mere strategisk, sammenhængende anvendelse.

I kapitel 3 blev der gjort rede for opgavefordelingen før og efter kommunalreformen. I kapitel 4 beskrives både den kommunale og regionale erhvervsindsats. Hovedvægten i afsnittet er lagt på at evaluere de regionale vækstforas indsats. De to kapitler vil i helhed danne baggrund for evalueringen af hhv. opgavefordelingen i erhvervsudviklingsindsatsen efter kommunalreformen samt vækstforas indsats. Sidst i kapitlet fremgår arbejdsgruppens vurderinger (afsnit 4.3).

Deloitte Consulting blev på baggrund af et udbud tildelt en opgave med at evaluere de regionale vækstforas indsats. Evalueringen er gennemført i perioden fra primo juni til medio september 2012 og omfatter vækstforaenes virke siden dannelsen i 2007 og frem til tidspunktet for evalueringen. Den eksterne evaluering har været tilrettelagt med henblik på at belyse to centrale aspekter af de regionale vækstforas indsats: 1) for det første om der er opnået den tilstræbte stærkere horisontale og vertikale sammenhæng og en mere strategisk anvendelse af erhvervsudviklingsmidlerne, 2) og for det andet om og hvordan vækstforaenes indsats bidrager til at skabe målbare erhvervspolitiske resultater og effekter. De centrale konklusioner og erfaringer fra Deloitte's evaluering indgår i kapitel 4. Endvidere er den samlede evaluering vedlagt som bilag a.

Kapitel 4 indledes med at kortlægge og beskrive de kommunale opgaver på erhvervsområdet (afsnit 4.1). Herefter kortlægges og beskrives de regionale vækstforas opgaver på erhvervsområdet (afsnit 4.2). Afslutningsvist er der udarbejdet en vurdering af opgave- og ansvarsfordelingen på erhvervsområdet samt kommunernes og de regionale vækstforas indsats (afsnit 4.3).

4.1. Kortlægning og beskrivelse af de kommunale opgaver på erhvervsområdet

I dette afsnit redegøres for baggrunden for den kommunale erhvervspolitik (afsnit 4.1.1). Herefter beskrives kommunernes opgavevaretagelse inden for de to indsatsområder: erhvervsservice (afsnit 4.1.2) og erhvervsudvik-

ling (afsnit 4.1.3). Dernæst beskrives de tværkommunale samarbejder i afsnit 4.1.4, efterfulgt af et afsnit 4.1.5 om sammenhængen mellem de regionale erhvervsudviklingsstrategier og kommunernes erhvervsstrategier. I afsnit 4.1.6 gennemgås kommunernes udgifter til erhvervsservice og erhvervsudvikling. Den kommunale turismeindsats beskrives i afsnit 4.1.7. Afslutningsvist er der udarbejdet en opsummering i afsnit 4.1.8.

Beskrivelserne i de følgende afsnit baserer sig på en række forskellige tidligere udarbejdede undersøgelser, herunder Iris Group 2010 "Fremtidens lokale erhvervs politik og erhvervsservice"; Teknologisk Instituts undersøgelse foretaget blandt kommunerne i 2012 for LO, som er blevet suppleret med en rundspørge blandt alle 98 kommuner foretaget af KL i juni 2012 samt en rundspørge blandt medlemmerne af foreningen Dansk erhvervsfremme også foretaget af KL i juni 2012.

4.1.1. Kommunal erhvervs politik

Formålet med den kommunale erhvervs politik er at styrke de lokale vilkår for vækst og udvikling.

Kommunernes erhvervs politiske arbejde består af to aktivitetstyper, jf. lov om erhvervs fremme:

- 1) Erhvervsservice (lokal og specialiseret), som omfatter offentlig vejledning målrettet en åben kreds af iværksættere og virksomheder om start, drift og udvikling af virksomhed, samt virksomhedsoverdragelse, jf. § 12 og
- 2) Erhvervsudviklingsaktiviteter, der understøtter virksomhedernes generelle rammebetingelser for vækst, herunder bl.a. aktiviteter til fremme af vækst og udvikling i turisterhvervet, jf. § 13.

For begge aktiviteter er der tale om, at de er frivillige for kommunerne, med den undtagelse, at kommunerne er forpligtet til at løfte erhvervsservicen på regionalt niveau via en aftale mellem KL og regeringen om væksthuse. Frivillighedsprincippet indebærer, at den lokale erhvervs politik kan tilrettelægges med udgangspunkt i lokale behov for vækst og udvikling. For begge opgaver gælder også, at kommunerne kan løse dem enten internt i forvaltningen eller i regi af selvstændige juridiske enheder.

4.1.2. Erhvervsservice

Erhvervsservice kan opdeles i to – lokal og specialiseret erhvervsservice:

- Lokal erhvervsservice til iværksættere og virksomheder er generelle ydelser for alle brancher. Her løses de opgaver, hvor nærhed til virksomhederne er væsentlig. Indholdet varierer kun lidt fra kommune til kommune og er typisk individuel vejledning til iværksættere og lokalt forankrede virksomheder om fx forretningsplaner, netværksmuligheder, henvisning til advokater, revisorer og finansieringsmuligheder, kurser, netværk og faglige arrangementer, ligesom erhvervskontoret ofte fungerer som indgang til kommunen.
- Specialiseret erhvervsservice retter sig mod en snævrere målgruppe, og er både individuel vejledning, men også organiseringen fx målrettede kurser eller netværk og ERFA-grupper. Vejledningen omfatter områder som internationalisering, ejerskifte, vækststrategier, finansiering mv.

De fleste kommuner tilbyder lokal erhvervsservice. Historisk set har kommunerne grebet erhvervsserviceopgaven meget forskelligt an. Mens nogle kommuner traditionelt har prioriteret opgaven højt, har andre ikke udbudt erhvervsservice. Som det ser ud pr. juni 2012, tilbyder 95 af landets 98 kommuner erhvervsservice.²³

Af tabel 4.1, som er baseret på en tidligere undersøgelse af lokal erhvervsservice foretaget af Iris Group 2010, fremgår det, at en række kommuner også tilbyder specialiseret erhvervsservice i form af fx særlig målrettede serviceydelser, mentorordninger mm.

Tabel 4.1 Kommunernes udbud af lokal og specialiseret erhvervsservice

Erhvervsserviceydelser	Andel kommuner, der udbyder ydelser i pct.
Lokal erhvervsservice	
Til iværksættere	
Individuel vejledning om etablering og opstart	96
Iværksætterkurser	89
Iværksætternetværk	84
Til virksomheder	
Vejledning, information og kontaktfremstilling	95
Arrangementer og temamøder	89
Specialiseret erhvervsservice	
Til iværksættere	
Mentorordning	69
Serviceydelser over for særlige grupper	46
Til virksomheder	
Strategi, ledelse og strategiske fokusområder, (fx eksportforløb, innovationsfremme, it, markedsføring)	74
Netværk eller ERFA grupper	73
Generationsskifte, ejerskifte, virksomhedsoverdragelse	73
Professionelle bestyrelser, advisory boards	65

Kilde: 'Fremtidens lokale erhvervspolitik og erhvervsservice', Iris Group 2010.

Organisering af lokal erhvervsservice

I godt 50 pct. af kommunerne er erhvervsopgaven placeret med direkte reference til kommunaldirektøren, og lidt over 40 pct. har placeret opgaven med reference til en anden direktør, fx en udviklingsdirektør, en erhvervs- og beskæftigelsesdirektør eller teknisk direktør.

En undersøgelse foretaget af KL fra 2012²⁴ viser, at 77 kommuner løser opgaven med lokal erhvervsservice via en ekstern operatør, fx et lokalt/kommunalt erhvervsråd, der har tilknyttet et sekretariat, eller et erhvervskontor, som forestår erhvervsservicen for kommunen. Erhvervskontoret varetager også medlemsbetjeningen af erhvervsrådets medlemmer. Af disse 77 kommuner indgår de 30 kommuner i et fælleskommunalt samarbejde. En enkelt kommune (Lyngby-Taarbæk Kommune) har valgt

²³ KL har gennemført en desk research blandt alle kommuner i juni 2012.

²⁴ KL har gennemført en desk research blandt alle kommuner i juni 2012.

at lade en privat operatør forestå opgaven, mens 8 kommuner har valgt at placere opgaven i væksthuset.

18 af landets kommuner lader egen forvaltning forestå opgaven, mens tre kommuner (Allerød, Tårnby og Dragør Kommuner) slet ikke tilbyder erhvervsservice.

Erhvervskontorenes (rådene) juridiske konstruktion er typisk en forening.²⁵ Øvrige er etableret som fond, erhvervsdrivende fond eller selvejende institution. De fælleskommunale samarbejder om erhvervsservice fungerer som fælleskommunale erhvervsråd, der er medlemsbaserede foreninger, erhvervsdrivende fonde, som styres via en generalforsamling, et repræsentantskab og en bestyrelse. Kommunerne deltager i repræsentantskabet. Medlemskredsen består af lokale virksomheder, kommunerne, fagforbund, uddannelsesinstitutioner m.fl., som betaler kontingent til foreningen.

Mange kommuner, som får løst deres lokale erhvervsservice via en ekstern operatør, sikrer kvaliteten i indsatsen gennem en resultatkontrakt med den pågældende aktør.

En undersøgelse fra 2008 foretaget af KL viste, at 60 pct. af kommunerne på daværende tidspunkt havde indgået en kontrakt med deres eksterne operatører.²⁶ En supplerende undersøgelse fra juni 2012 blandt de privat organiserede medlemmer af Dansk Erhvervsfremme viser, at 85 pct. af de 19 adspurgte erhvervskontorer har indgået en samarbejdsaftale/resultatkontrakt med kommunen. I de kommuner, hvor man ikke har indgået en resultatkontrakt med den eksterne leverandør, er kommunen typisk repræsenteret i leverandørens bestyrelse/repræsentantskab.

Organisering af den specialiserede erhvervsservice: Væksthusene

Sideløbende med kommunalreformen etableredes også Væksthusene, der havde til formål at skabe et stærkt og sammenhængende erhvervsfremmesystem til gavn for iværksættere og virksomheder, jf. afsnit 3.3.2, og med henblik på at skabe flere vækstvirksomheder. Grænsen mellem den lokale erhvervsservice og Væksthusene varierer mellem kommunerne og regioner – og afhænger af de lokale tilbud.

Der blev med kommunalreformen etableret en overgangsordning i perioden 2007-2010, hvor staten finansierede Væksthusene. Fra og med 1. januar 2011 overgik finansieringen af Væksthusene – som følge af kommunalreformen – fra staten til kommunerne, der kompenseres for denne udgift via bloktilskuddet.

²⁵ En undersøgelse blandt de privat etablerede erhvervskontorer blandt Dansk Erhvervsfremmes medlemmer i juni 2012 (svarprocent 58) viser, at 85 pct. er etableret som forening.

²⁶ KL's pjece "Kommunerne og erhvervspolitikken efter reformen", 2008.

Tabel 4.2 Den årlige grundbevilling²⁷ til Væksthusene i perioden 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011 (budget)	2012 (budget)
Mio. kr.	87,3	89,7	89,7	93,3	94,3	96,6

Kilde: Finanslovstal § 08 33 01 68 frem til 2010 herefter udmeldes "kommunaløkonomisk konsekvensberegning" fra Økonomi- og Indenrigsministeriet for bloktilskuddet for ét år ad gangen.

Væksthusenes arbejde for at skabe flere vækstvirksomheder defineres i tæt samarbejde med Erhvervs- og Vækstministeriet. Væksthusene (KL siden 2011) og Erhvervs- og Vækstministeriet har siden 2007 årligt indgået en aftale om de nationale mål for Væksthusenes indsats. Disse mål integreres efterfølgende i regionale aftaler mellem de kommunale kontaktråd (KKR) og det enkelte Væksthus.

Aftalen mellem KL og Erhvervs- og Vækstministeriet fastlægger rammerne for Væksthusenes opgaver²⁸:

- 1) Væksthusene skal uvildigt og uden vederlag hjælpe virksomheder med at kortlægge deres vækstpotentiale og udarbejde en vækstplan. Væksthusene skal henvise til private og offentlige tilbud, der kan medvirke til at realisere vækstpotentialet, eksempelvis inden for finansiering, internationalisering, salg og markedsføring og patenter.
- 2) Væksthusene skal være knudepunkter i et sammenhængende rådgivningssystem og bidrage til samarbejdet mellem aktørerne og udviklingen af initiativer, der styrker væstkulturen og væksten i virksomhederne.
- 3) Væksthusene kan være operatører på projekter, der skaber vækstmuligheder for virksomhederne.²⁹ Fx er Væksthusene ofte operatører for projektet igangsat i regi af vækstfora.

Væksthusene beskæftiger ca. 200 ansatte og vejleder hvert år ca. 2500 virksomheder, som der lægges en vækstplan for. Erhvervsstyrelsen opgør hvert år beskæftigelse, omsætning og eksport for Væksthusenes kunder. Der gennemføres en separat, ekstern evaluering af Væksthusene i efteråret 2012.

4.1.3. Erhvervsudviklingsaktiviteter

Erhvervsudviklingsaktiviteter er særlige projektaktiviteter, der har til formål at fremme overordnede kommunale erhvervspolitiske mål. Det kan fx være samarbejdsprojekter om innovation, lederudviklingsprogrammer, kollektive forløb, kurser, målrettede vejledningsforløb, nye erhvervsrettede uddannelser samt tiltrækning og servicering af udenlandsk arbejdskraft. Indsatsen er rettet mod erhvervsvirksomheder i kommunen.

En undersøgelse foretaget af Iris Group i 2010³⁰ afdækkede udbredelsen af en række af de mest almindelige former for kommunale erhvervsudviklingsaktiviteter, jf. tabel 4.3. Det fremgår, at kommunerne arbejder med erhvervsudviklingsaktiviteter målrettet både iværksættere og etablerede virksomheder.

²⁷ Fordeles iht. Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse af befolkningstallet i regionerne.

²⁸ Aftale mellem KL og daværende Økonomi- og Erhvervsministeriet om erhvervs-service og iværksætterhuse (25. april 2006).

²⁹ Væksthusene må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til private aktører.

³⁰ 'Fremtidens lokale erhvervs politik og erhvervs service', Iris Group 2010.

Tabel 4.3 Kommunernes erhvervsudviklingsaktiviteter

Erhvervsudviklingsaktiviteter	Andel kommuner, der udbyder ydelsen i pct.
Målrettet iværksætteri	
En styrket iværksætterkultur, fx via iværksætterpris	71
Samarbejde med lokale uddannelsesinstitutioner om iværksætteri i uddannelserne	63
Kontorfællesskaber, inkubatormiljøer	39
Målrettet virksomheder	
Investeringsfremme, tiltrækning af virksomheder	64
Klyngeudvikling	68
Øvrige lokale innovations- og udviklingsprojekter	67
Tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft	42

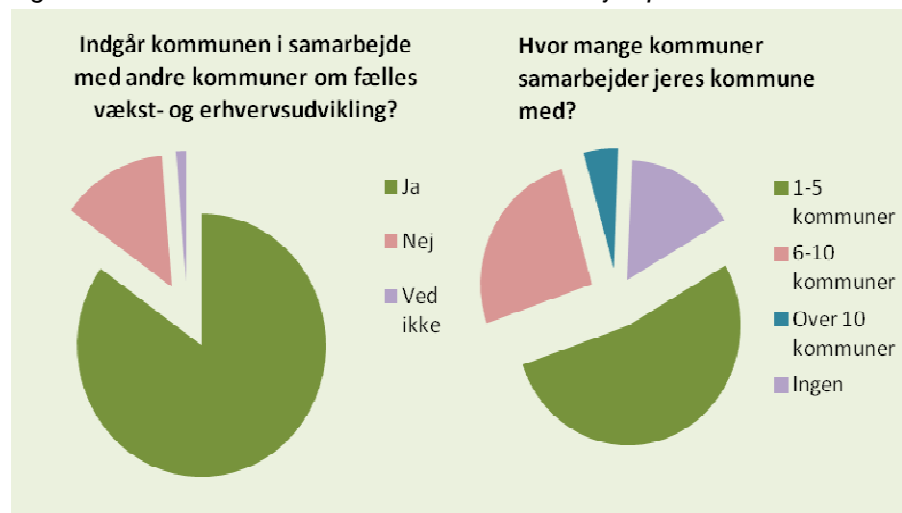
Kilde: 'Fremtidens lokale erhvervs politik og erhvervsservice', Iris Group 2010.

Mange steder er det kommunale erhvervskontor tæt involveret i at gennemføre de kommunale erhvervsudviklingsaktiviteter.

4.1.4. Tværkommunale samarbejder på erhvervsområdet

Der er en del eksempler på, at flere kommuner går sammen om at løfte erhvervsudviklingsopgaverne både før og efter kommunalreformen. Som led i arbejdet med kommunalreformen blev det konstateret, at de mange kommunale samarbejder om erhvervsfremme kunne tyde på, at der var stordriftsfordele på området.³¹ Det blev endvidere nævnt, at det tværkommunale samarbejde kunne ses som udtryk for, at udviklingen i en kommune ikke kunne ses uafhængigt af udviklingen i nabokommunerne, jf. de større pendlingsområder i de senere år.

Figur 4.1 Kommunernes tværkommunale samarbejde på erhvervsområdet



Note: N=80.

Kilde: Teknologisk Institut i samarbejde med Jysk Analyse, 2012.

Indgåelsen af tværkommunalt samarbejde er en måde at sikre større kritisk masse i opgaveløsningen på områder, hvor der er tværgående udfor-

³¹ Strukturkommissionens betænkning – bilag sektorkapitler, januar 2004.

dringer. Som det fremgår af ovenstående figur 4.1 har en del kommuner valgt denne løsning.³²

Som tidligere nævnt viste KL's undersøgelse fra 2012³³, at 30 kommuner indgår i fælleskommunale samarbejder om deres erhvervsservice, jf. afsnit 4.1.2, men kommunerne indgår imidlertid også samarbejde, der handler om en bredere erhvervspolitisk dagsorden, hvor formålet er at gøre området til et godt sted at drive virksomhed og bosætte sig.³⁴ Der samarbejdes om innovation, tiltrækning af udenlandske investeringer og arbejdskraft, om infrastrukturspørgsmål, fysisk planlægning, klima, klynger, branding, turisme og om at gøre adgangen til kommunernes borgerservice lettere, så borgere ikke alene kan henvende sig i bopæls-, men også i arbejdsstedskommunen.

De forskellige samarbejdsprojekter på tværs af kommunerne er initieret på eget initiativ. Nogle samarbejder er formaliserede, fx i form af foreninger, hvor kun de samarbejdende kommuner er medlemmer. Foreningerne ledes typisk af en generalforsamling/bestyrelse bestående af borgmestrene. Et enkelt tværkommunalt samarbejde er et A/S, hvor generalforsamlingen alene består af kommunerne, men hvor bestyrelsen har bredere sammensætning og består af erhvervsliv, uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarkedets parter. Andre typer samarbejder er alene politiske og forpligtet af en samarbejdsaftale, fx Business Region Århus.

Kommunerne udgør typisk den øverste ledelse i forbindelse med de tværkommunale samarbejder, og de lokale erhvervsråd deltager i den konkrete udmøntning af indsatsen.

4.1.5. Sammenhængen mellem kommunale og regionale erhvervsudviklingsstrategier

I forbindelse med bemærkningerne fra lov om erhvervsfremme fremgår det, at "det vil være naturligt for kommunerne at orientere sig i forhold til vækstforaenes erhvervsudviklingsstrategier i fastlæggelsen af kommunernes egen erhvervspolitik".³⁵ Som led i Teknologisk Instituts rundspørge fra 2012 svarer 86 pct. af de deltagende 80 kommunaldirektører, at deres kommunale forvaltning er i færd med at udvikle og formulere erhvervspolitiske strategier eller politikker.³⁶ Knap 60 pct. af dem svarer, at vækstforums erhvervsudviklingsstrategi i nogen eller høj grad har været styrende for kommunens arbejde. Hver tyvende kommune svarer, at vækstforums erhvervsudviklingsstrategi slet ikke har været styrende, jf. figur 4.2. Årsagerne hertil er ikke afdækket af Teknologisk Institut.

³² Regionale styrkepositioner – faktanotat – Teknologisk Institut for LO, juni 2012.

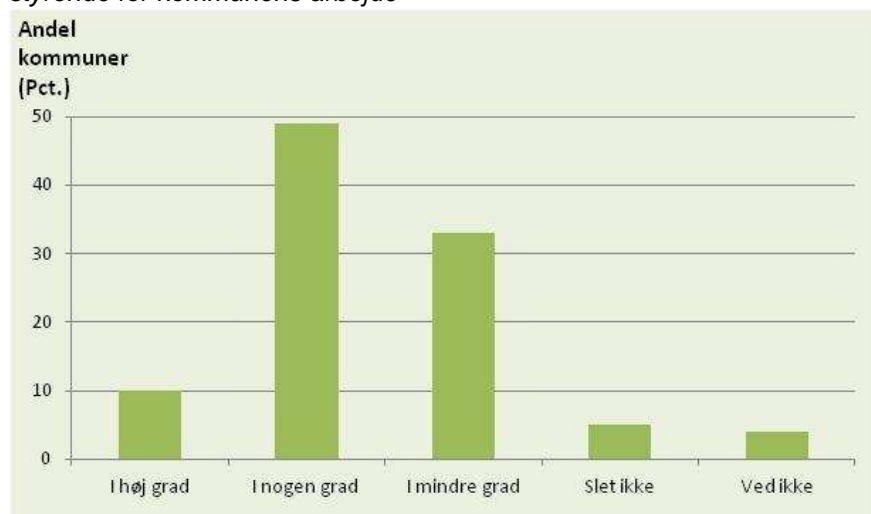
³³ KL's egen desk research foretaget i sommeren 2012.

³⁴ KL's egen desk research foretaget i sommeren 2012.

³⁵ Bemærkningerne til lov om erhvervsfremme.

³⁶ Regionale styrkepositioner – faktanotat – Teknologisk Institut for LO, juni 2012.

Figur 4.2 I hvilken grad har vækstforums erhvervsudviklingsstrategi været styrende for kommunens arbejde



Note: N=80.

Kilde: Teknologisk Institut i samarbejde med Jysk Analyse, 2012.

4.1.6. Kommunale udgifter til erhvervs-service og erhvervsudviklingsaktiviteter

Det er på baggrund af de kommunale regnskabstal forsøgt at opgøre, hvor mange midler kommunerne bruger på erhvervsområdet, jf. tabel 4.4. Som det fremgår af tabellen har udgifter til erhvervsområdet været stigende i perioden 2007-2011 dog med et enkelt udsving i 2010. I alt brugte kommunerne således i 2011 knap 329 mio. kr. på erhvervsområdet.

Table 4.4 Kommunernes udgifter til erhvervs-service osv. – 6.48.67 Erhvervs-service og iværksætteri – i mio. kr.³⁷

Årstal	2007	2008	2009	2010	2011
Samlede udgifter til Erhvervsområdet	210,9	250,9	268,5	251,9	328,9

Kilde: Danmarks Statistik – Kommunale regnskabstal.

Der er dog meget, der tyder på at opgørelsen i budget- og regnskabssystemet ikke fuldt ud dækker alle de kommunale aktiviteter på erhvervsområdet, herunder fx erhvervsudviklingsaktiviteter. Derfor er det valgt at supplere oplysningerne fra budget- og regnskabssystemet med Iris Groups undersøgelse fra 2010, hvor Iris Group har spurgt kommunerne, hvor mange udgifter de vurderede, at de skulle bruge på erhvervsområdet i 2010.

Kommunernes samlede budgetterede udgifter til erhvervsområdet i 2010 blev opgjort til 406,9 mio. kr.,³⁸ men der er stor forskel på, hvor mange penge den enkelte kommune bruger på erhvervs-service og erhvervsudviklingsaktiviteter. Opgørelsen er eksklusiv turisme.

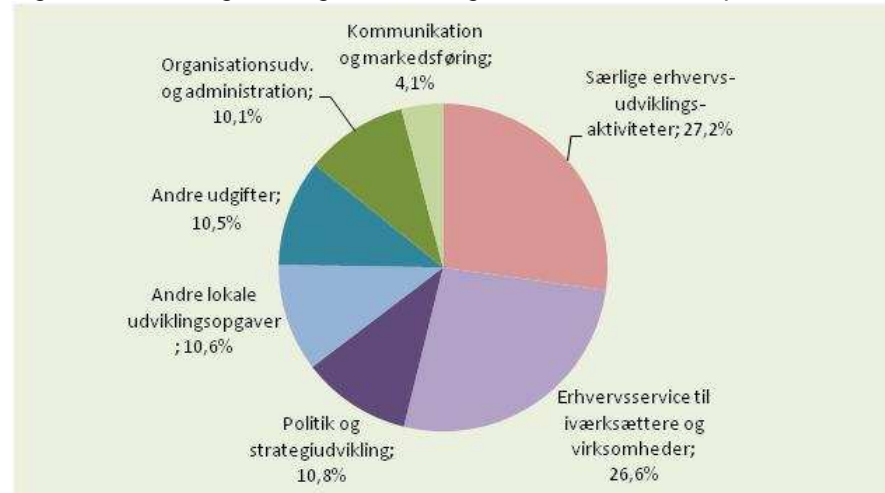
³⁷ Kontoen dækker udgifter og indtægter vedr. erhvervsråd, investeringsfremmeorganisationer og iværksætterrådgivning.

³⁸ Beregnet på grundlag af udgift pr. indbygger i spørgeskemaundersøgelse, hvor 71 af landets 98 kommuner deltog. Det er primært mindre kommuner, der ikke indgår i undersøgelsen. Kilde: Fremtidens lokale erhvervs-politik og erhvervs-service, Iris Group 2010.

Det fremgår af figur 4.3, hvordan kommunernes samlede budgetterede udgifter til erhvervsområdet opgjort af Iris Group fordelte sig på hovedposter i budget året 2010. Figuren viser, at lidt mere end halvdelen af ressourcerne anvendtes til konkrete erhvervsfremmeydelser i form af erhvervsservice og erhvervsudviklingsaktiviteter. Politik- og strategiudvikling lagde beslag på godt 10 pct. af ressourcerne. Det samme gælder administration og organisationsudvikling. Administration står således for en relativt stor andel af udgifterne på erhvervsområdet i kommunerne, mens kun knap halvdelen af de samlede udgifter går til direkte erhvervsfremmeydelser.

Også posterne Andre lokale udviklingsopgaver og Andre udgifter fyldte en del på udgiftsbudgetterne. Det afspejler bl.a., at både forvaltninger og erhvervsråd bruger en del ressourcer på aktiviteter, der vedrører den brede erhvervspolitiske dagsorden, herunder fremme af bosætning, kultur og byudvikling.

Figur 4.3 Fordeling af budgetterede udgifter til lokal erhvervspolitik i 2010



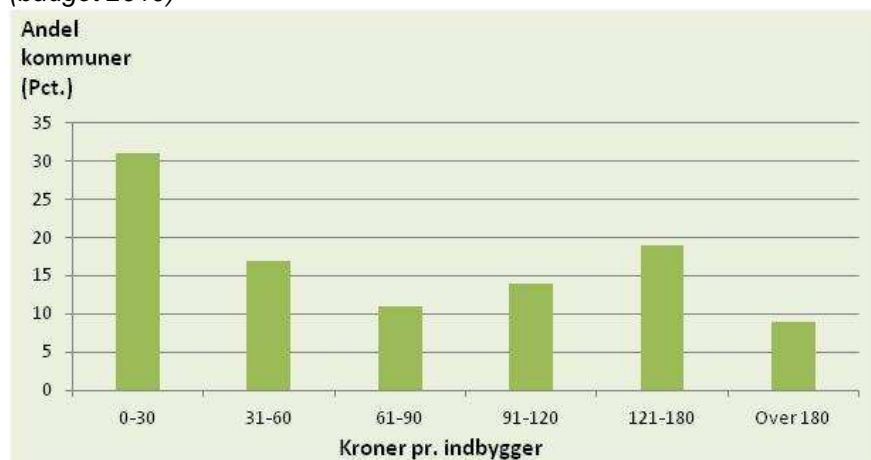
Kilde: 'Fremtidens lokale erhvervspolitik og lokale erhvervsservice', Iris Group 2010.

Erhvervsfremme i kroner og ører

Iris Groups undersøgelse fra 2010 viser, at godt 30 pct. af kommunerne i 2010 havde afsat mindre end 30 kr. pr. indbygger til erhvervsområdet, mens 9 pct. af kommunerne havde afsat over 180 kr. pr. indbygger, jf. figur 4.4.³⁹ Gennemsnitskommunen havde afsat 73 kr. pr. indbygger.

³⁹ 'Fremtidens lokale erhvervspolitik og erhvervsservice', Iris Group 2010.

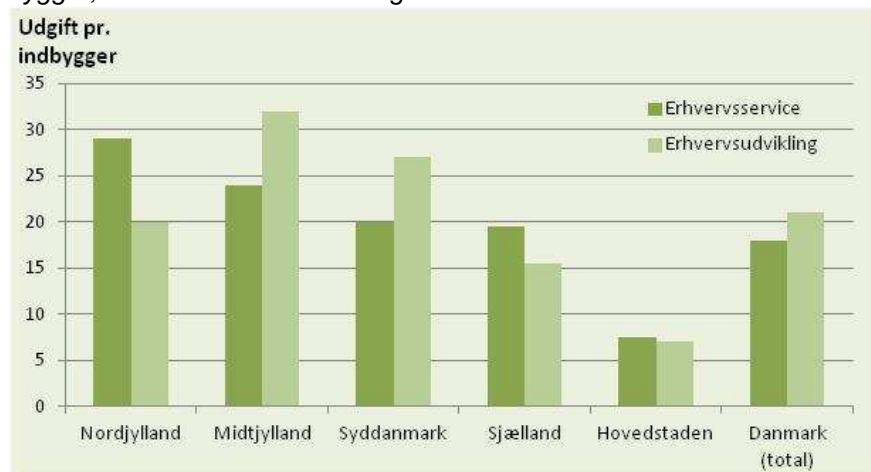
Figur 4.4 Variation i kommunernes årlige udgifter på erhvervsområdet (budget 2010)



Kilde: "Fremtidens lokale erhvervspolitik og erhvervsservice", Iris Group 2010.

Sammenlignes der på tværs af regionerne, er der ligeledes store forskelle på, hvor mange penge de enkelte kommuner afsætter til erhvervsområdet inden for regionen, jf. figur 4.5. I 2010 havde kommunerne i Region Midtjylland afsat flest midler til erhvervsområdet svarende til gennemsnitligt 103 kr. pr. indbygger, mens kommunerne i Region Hovedstaden havde afsat færrest midler til området svarende til gennemsnitligt 28 kr. pr. indbygger. Forskellene afspejler bl.a., om kommunerne anser sig selv som henholdsvis bosætnings- eller erhvervskommuner. Anderledes udtrykt løses den erhvervspolitiske opgave tilsyneladende på et lavere niveau i Region Hovedstaden end i de øvrige regioner.

Figur 4.5⁴⁰ Årlige udgifter til erhvervsservice og erhvervsudvikling pr. indbygger, ekskl. administrationsudgifter



Kilde: "Fremtidens lokale erhvervspolitik og erhvervsservice", Iris Group 2010.

Kommunerne i Region Nordjylland anvender flest midler pr. indbygger til erhvervsservice, anvender kommunerne i Region Midtjylland flest midler

⁴⁰ Det bemærkes, at udgifterne i figur 4.5 til erhvervsservice og -udvikling er opgjort uden kommuner og erhvervsråds udgifter til konferencer, seminarer, organisationsudvikling, markedsføring, kommunikation, strategi- og politikudvikling, udvalgsbetjening mv. på erhvervsområdet.

pr. indbygger til erhvervsudvikling. Også i Region Syddanmark bruger kommunerne mange midler på erhvervsudvikling pr. indbygger.

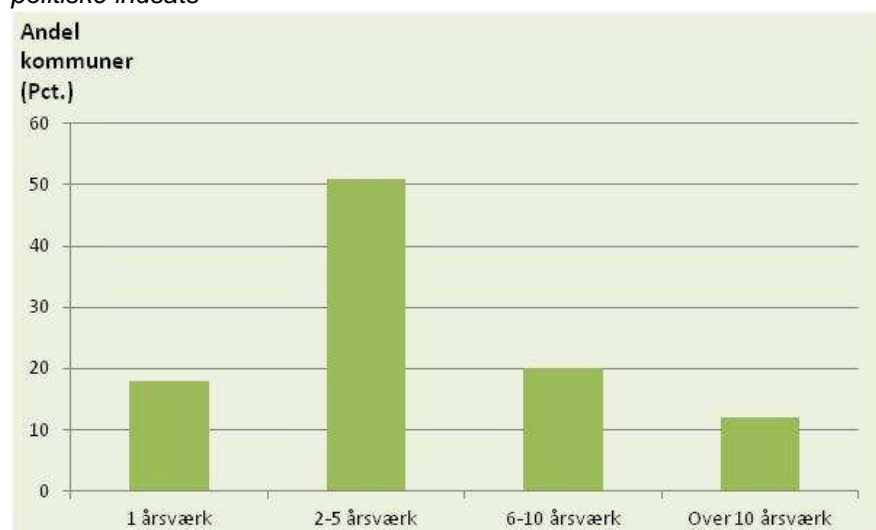
Erhvervsfremme i årsværk

Det har vist sig umuligt at opgøre præcis, hvor mange årsværk kommunerne anvender til at løfte opgaverne vedrørende erhvervsservice og erhvervsudvikling.

En opdateret rundspørge fra 2012, som Teknologisk Institut har foretaget blandt kommunaldirektørerne i de danske kommuner, kan give nogle indikationer af årsværksforbruget i forbindelse med erhvervsudviklingsaktiviteter, uden dog at give noget fuldent bilde af årsværksforbruget.⁴¹

Undersøgelsen viser, at knap 20 pct. af de 80 kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, har et årsværk eller mindre tilknyttet deres erhvervsudviklingsindsats, mens halvdelen af kommunerne har mellem to og fem årsværk. Godt 30 pct. af kommunerne har over fem årsværk tilknyttet deres erhvervsudviklingsindsats.⁴²

Figur 4.6 Kommunernes ressourcer til at løfte deres vækst- og erhvervs-politiske indsats



Note: N=80.

Kilde: Teknologisk Institut i samarbejde med Jysk Analyse, 2012.

Rundspørgeren peger endvidere på, at kommunerne er i gang med at kapacitetsopbygge på erhvervsområdet. Det dækker over, at halvdelen af kommunerne de seneste tre år har opprioriteret indsatsen, mens under 10 pct. af kommunerne har anvendt færre ressourcer på området.⁴³

⁴¹ Der skal dog tages det forbehold, at det ikke fremgår klart, hvorvidt svarene i undersøgelsen alene gælder ansatte i de kommunale forvaltninger, eller hvorvidt de ansatte i de lokale erhvervsråd også er talt med i opgørelsen. Det antages dog, at det er førstnævnte, der gør sig gældende.

⁴² Regionale styrkepositioner – faktnotat – Teknologisk Institut for LO, juni 2012.

⁴³ Regionale styrkepositioner – faktnotat – Teknologisk Institut for LO, juni 2012.

4.1.7. Den kommunale indsats for vækst og udvikling i turismeerhvervet

Det turismepolitiske udviklingsarbejde er en frivillig kommunal opgave. En spørgeskemaundersøgelse udarbejdet af KL fra 2009⁴⁴ viste, at langt de fleste kommuner deltager aktivt i udvikling af turismeområdet lokalt, fx ved at sikre et lokalt modtageapparat til besøgende (turistinformationer) samt udvikling af turismerelateret infrastruktur og faciliteter.

Kommunerne varetager derudover en række myndighedsopgaver med betydning for turismens udfoldelse lokalt, herunder fysisk planlægning i det åbne land, pleje af fortidsminder, udarbejdelse af lokalplaner for lokale bevaringsværdige bygninger, vand- og naturopretholdelse, infrastruktur og offentlig transport, som understøtter tilgængeligheden til attraktioner og overnatningssteder mv. Ligeledes er det en kommunal opgave at anlægge og vedligeholde kommunale veje og stisystemer, som fører frem til attraktioner samt forestå renovation og affaldshåndtering i det åbne land.

Langt de fleste kommuner har placeret det turismepolitiske arbejde i økonomiudvalget. Enkelte kommuner har et fagudvalg på erhvervs-, kultur-, eller planområdet, hvorunder turismepolitiske anliggender behandles. Administrativt er opgaven typisk forankret i byrådssekretariatet eller i kommunens erhvervs-, kultur- eller planafdeling.⁴⁵

Kommunale udgifter til turisme

En del af udgifterne til de kommunale myndighedsopgaver fordeler sig på forskellige kommunale budgetkonti, men baseret på de kommunale regnskabstal havde de 98 kommuner i 2011 samlet set udgifter på 215 mio. kr. til turismeområdet.

Tabel 4.5 Kommunale udgifter til turisme – konto 6.48.62 – i mio. kr.

Region	2007	2008	2009	2010	2011
Hovedstaden	23,8	24,1	30,6	33,4	28,5
Sjælland	29,9	31,3	36,8	36,1	33,9
Syddanmark	55,5	56,0	61,4	44,4	46,4
Midtjylland	57,4	56,0	60,0	58,6	55,1
Nordjylland	53,4	56,2	58,3	50,1	51,1
Hele landet	219,9	223,7	247,1	222,6	214,9

Kilde: Danmarks Statistik – Kommunale regnskabstal.

Bortset fra 2009 har de kommunale udgifter til turisme været rimeligt konstante i perioden 2007-2011. I gennemsnit brugte kommunerne 39,5 kr. pr. indbygger i 2011. Men tallet dækker over en betydelig variation mellem de enkelte kommuner.

Kommunerne i Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland anvender i gennemsnit flest penge på turismefremme. Generelt er de kommuner, som investerer mest i turisme, også de kommuner, hvor turisme udgør en væsentlig del af kommunens økonomi.⁴⁶

⁴⁴ 'Turismen i kommunerne – overblik og nye turismepolitiske anbefalinger', KL 2010.

⁴⁵ 'Turismen i kommunerne – overblik og nye turismepolitiske anbefalinger', KL 2010.

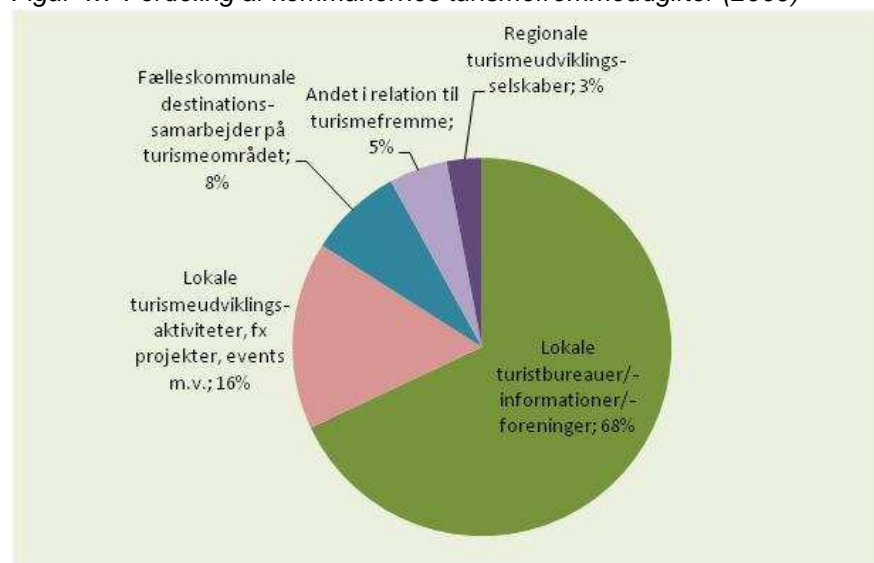
⁴⁶ 'Turismen i kommunerne – overblik og nye turismepolitiske anbefalinger', KL 2010.

Kommunerne investerer herudover i indirekte turismefremme, fx tilskud til drift af lokale museer samt udgifter til finansiering af turismens basisprodukt, fx anlæg af cykel- og vandrestier samt udgifter til naturpleje og renholdelse af strande og skove mv. Kommunernes indirekte turismeudgifter er langt sværere at opgøre, da der er tale om udgifter, som retter sig bredt mod aktiviteter, som både kommer turister og borgere til gode.

Aktiviteter i den kommunale turismefremme

Kommunernes udgifter til turismefremme fordelte sig i 2009 som vist i figur 4.7. Fordelingen er lavet på baggrund af tal fra KL's turismeundersøgelse, som 65 kommuner i 2009 deltog i.

Figur 4.7 Fordeling af kommunernes turismefremmeudgifter (2009)



Kilde: KL's turismeundersøgelse 2009.

Det fremgår af figur 4.7, at kommunerne brugte 68 pct. af de kommunale turismemidler til driftstilskud til lokale turistbureauer, -informationer og -foreninger, mens udgifter til regionale turismeudviklings-selskaber (5 pct.) og andet i relation til turismefremme (3 pct.) udgjorde de mindste udgiftsposter. I undersøgelsen oplyste 3/4 af de 65 deltagende kommuner, at de aktuelt deltog i tværkommunale destinationssamarbejder, der stod for 8 pct. af udgiftsposterne.

Godt 25 pct. af de 65 kommuner i KL's turismeundersøgelse i 2009 oplyste, at der ikke var afsat medarbejderressourcer til at løfte turismefremmeindsatsen, mens godt halvdelen oplyste, at der var ansat 1-2 medarbejdere. Andre kommuner (10 pct.) havde afsat 3-5 medarbejdere til opgaven. En enkelt stor kommune oplyste, at man havde 15 ansatte på området.

Driften af lokale turistbureauer og -informationer varetages typisk af en ekstern operatør. Flere kommuner har valgt at lægge erhvervs- og turismeindsatsen hos den samme operatør, fx et lokalt erhvervsråd, udviklingsråd eller turistråd. Andre kommuner (15 pct.) varetager selv informations- og serviceopgaven vedrørende turisme, dvs. at kommunen selv driver turistinformation eksempelvis via det lokale folkebibliotek. Godt 2/3 af de 65 kommuner havde i 2009 indgået en resultatkontrakt med den lokale turismeoperatør om samarbejdet på turismeområdet.

4.1.8. Opsummering vedr. kommuner

Erhvervsservice og erhvervsudvikling er en frivillig opgave for kommunerne. Evaluering af kommunalreformen viser, at erhvervsfremme (erhvervsservice og erhvervsudvikling) er en vigtig opgave for langt de fleste kommuner. De kommunale budgetter på området har været gradvist stigende i perioden 2007-2011.

Evalueringen viser, at kommunerne i vid udstrækning påtager sig opgaven med lokal erhvervsservice og specialiseret erhvervsservice i regi af væksthuse. Formålet med, at kommunerne fik ansvaret for den lokale erhvervsservice, var at sikre, at nærheden og den daglige kontakt til brugerne var i højsædet.

Formålet med den nuværende organisering på erhvervsområdet var at få skabt en sammenhængende og enkel struktur, hvor alle led arbejder i samme retning og mod samme overordnede mål. Evalueringen viser endvidere, at mange kommuner udarbejder erhvervsstrategier for kommunen, og dermed gør sig klart, hvad de har af mål også for erhvervsområdet. Samtidig viser evalueringen, at 60 pct. af kommunerne i formuleringen af erhvervsstrategien i nogen eller høj grad tager afsæt i eller reflekterer de regionale erhvervsudviklingsstrategier.

Et af formålene med etableringen af de større enheder i forbindelse med kommunalreformen var at få reduceret udgifter til administration, så pengene i stedet kunne komme ud at arbejde. Evalueringen viser imidlertid, at der er betydelige forskelle i ressourceforbrug mellem kommunerne, og at godt halvdelen af midlerne på erhvervsområdet går til direkte erhvervsservice- og erhvervsudviklingsaktiviteter, jf. figur 4.3.

Evalueringen viser, at turisme er et andet område, der er stort fokus på i det kommunale arbejde. Kommunerne bruger knap en kvart mia. kr. på turisme om året. Også i turismeindsatsen lægges der vægt på, at der er en klar opgavefordeling mellem stat, regioner og kommuner med henblik på at sikre en sammenhængende struktur på området. Dette vil blive adresseret nærmere i det kommende afsnit om de regionale vækstforas indsats.

4.2. De regionale vækstforas indsats

I det følgende afsnit beskrives og evalueres de regionale vækstforas indsats på erhvervsområdet. Indledningsvist beskrives rationalet for den regionale erhvervspolitik i et historisk perspektiv (afsnit 4.2.1). Herefter beskrives de regionale vækstforas opgaver med afsæt i lov om erhvervsfremme (afsnit 4.2.2). I afsnittene 4.2.3- 4.2.5 gennemgås opgavevaretagelsen af de tre hovedområder. Dernæst beskrives vækstforas arbejde med turisme, yderområder samt vækstforas involvering i det grænseoverskridende arbejde (afsnit 4.2.6-4.2.8). Hovedkonklusionerne opsummeres i afsnit 4.2.9.

I de kommende afsnit er vurderingerne og konklusionerne fra Deloitte's evaluering af de regionale vækstforas indsats indarbejdet i form af selvstændige tekstbøks.

4.2.1. Rationalet bag regional erhvervspolitik

Behovet for at føre regional erhvervspolitik opstod i kølvandet af 2. verdenskrig, hvor Danmark ligesom andre vesteuropæiske lande indførte en regionalpolitik. Opfattelsen var, at staten skulle tage sig af flere opgaver

end hidtil, heriblandt økonomisk udvikling af regioner, som markedsmekanismerne i en vis grad havde svigtet. I 1958 vedtog Danmark derfor Egnsudviklingsloven.⁴⁷

Fra starten var fokus på at udligne regionale forskelle. Det gjorde man ved at flytte økonomisk aktivitet til statsligt udpegede støtteområder og give diverse former for direkte eller indirekte statslige økonomiske tilskud til private virksomheder.

I 1990'erne kom der fokus på de regionale rammebetingelser. Fx betød spredning af virksomhedernes produktion over større geografiske områder, liberalisering af verdenshandlen samt opkomsten af nye konkurrenceedygtige økonomier, at virksomheder og regioner blev mere konkurrenceudsatte. Fokus blev rettet mod de erhvervsmæssige rammevilkår som fx en veluddannet arbejdsstyrke, der kunne bidrage til virksomhedernes udvikling i Danmark. Direkte investeringstilskud til virksomhederne blev afløst af en ny erhvervs politik, der var kendetegnet ved at have en strategi med fokus på at forbedre de generelle betingelser for virksomhedernes udvikling, fx i form af virksomhedsrådgivning og netværksdannelse.

Set i internationalt perspektiv er der en god regional balance i Danmark. Men selvom Danmark er et lille land, er der regionale forskelle, der stiller krav til en erhvervs politik, der tager højde for den regionale erhvervsstruktur og de regionale styrkepositioner. Rationalet var, at en regional erhvervs politik med gode erhvervsmæssige vilkår ville styrke regionens erhvervsmæssige udvikling.⁴⁸

Med anvendelsen af midler fra EU's strukturfonde til regionale udviklingsaktiviteter i udpegede støtteområder ændredes de organisatoriske rammer for regionalpolitikken yderligere. Mens det nationale niveau tidligere havde stået for planlægning og gennemførelse, fik både EU og det regionale niveau med regionale erhvervsudviklingsinitiativer iværksat af amter og kommuner nu en større rolle. Ud over fortsatte statslige initiativer stod staten i højere grad for organiseringen af den regionale erhvervsfremme samt koordinerede de mange aktiviteter inden for erhvervs politikken.⁴⁹

Erhvervsfremme med fokus på regional vækst

Regionalpolitik handler om at igangsætte en effektiv stedbaseret indsats i hele landet, som sigter på at få størst mulig vækst ud af de aktiver og ressourcer, som hver enkelt region rummer. Politikken er baseret på et stærkt partnerskab og kendetegnet ved at være koordineret på tværs af sektorpolitikker.⁵⁰

Med kommunalreformen i 2007 blev udviklingen af de lokale vækstvilkår og den regionale erhvervsudviklingsindsats, herunder turisme, en obligatorisk opgave for de nyetablerede regionale vækstfora nedsat af regionsrådene, der varetager den regionale erhvervs politik.⁵¹

Udgangspunktet for den nuværende regionale erhvervs politik er, at produktivitet og vækst kan styrkes via en målrettet indsats inden for de fire

⁴⁷ Teorier om regional økonomisk udvikling, af Sven Illeris 2002.

⁴⁸ Regionalpolitisk Redegørelse 1995.

⁴⁹ 'Fra egnsudvikling til regional erhvervsfremme – 50 års vedholdende omstillingsparathed' af Henrik Halkier.

⁵⁰ 'An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations' af Fabrizio Barca 2009.

⁵¹ Jf. lov om erhvervsfremme af 2005.

såkaldte vækstkilder (iværksætteri, uddannelse og kompetence, innovation samt anvendelse af ny teknologi), der er omdrejningspunktet for den nationale og regionale erhvervs politik.

Generelt har regionalpolitikken både nationalt og internationalt skiftet karakter de seneste årtier, væk fra et "zero sum game" over imod et "positive sum game". Succeskriteriet for en effektiv regionalpolitik er i dag, at den både styrker den regionale og den nationale udvikling. Indsatsen i den enkelte region må ikke ske på bekostning af udviklingen i andre regioner.

Mens regionalpolitikken oprindeligt hovedsageligt var et spørgsmål om omfordeling ud fra en lighedsbetragtning, sigter politikken i dag på at styrke effektiviteten af indsatsen ved at mobilisere samtlige regioners vækstpotentialer i en stadig mere global verden.

4.2.2. Beskrivelse af de regionale vækstforas opgaver på erhvervsområdet

Det fremgår af aftale om strukturreformen, at "forligspartierne ønsker at styrke udvikling af de lokale og regionale vækstbetingelser i hele landet samt skabe en mere sammenhængende og enkel struktur, som sikrer hurtig og effektiv sagsbehandling i forhold til de spørgsmål og problemer, virksomhederne støder på i dagligdagen. Udviklingen af de lokale vækstvilkår forankres i regionen med krav om at inddrage det lokale erhvervsliv, kommuner, arbejdsmarkedets parter og videninstitutioner gennem vækstfora. Dermed får den regionale erhvervsudviklingsindsats et stærkt og bredt lokalt ejerskab.⁵²

Den regionale erhvervsindsats, herunder turisme, er forankret i regioner, jf. lov om erhvervsfremme. Til at løse denne opgave skal de nedsætte et eller to vækstfora. Regionsrådet beslutter antallet af vækstfora i regionen og fastlægger deres geografiske afgrænsning efter høring af regionens kommuner og erhvervsorganisationer.⁵³ Kun i Region Hovedstaden er der nedsat to vækstfora: Vækstforum Hovedstaden og Bornholms Vækstforum. Funktionsperioden for vækstforaene følger kommunalvalgsperioden.

De regionale vækstfora har 20 medlemmer, der udpeges af regionsrådet. Regionsrådet udpeger på eget initiativ seks medlemmer, hvoraf de tre skal repræsentere viden- og uddannelsesinstitutioner. Af de resterende 14 medlemmer udpeges seks medlemmer efter indstilling fra kommunerne, heraf en kommune, der repræsenterer yderområderne, seks medlemmer efter indstilling fra erhvervsorganisationer og endelig to medlemmer efter indstilling fra henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer.⁵⁴ Regionsrådet stiller sekretariat til rådighed for de regionale vækstfora.

Vækstforaene har jf. lov om erhvervsfremme § 10 følgende opgaver:

- Inden for de nationale rammer at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi
- Overvåge de regionale og lokale erhvervsvilkår
- Inden for erhvervsudviklingsstrategien at udvikle og indstille om finansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter

⁵² Kommunalreformen – de politiske aftaler af 24. juni 2004.

⁵³ Lov nr. 602 af 24. juni 2005 om erhvervsfremme.

⁵⁴ Med undtagelse af Bornholms Vækstforum er det regionsrådsformanden, der besidder formandsposten i de regionale vækstfora.

Regionsrådet kan således efter indstilling fra det regionale vækstforum medfinansiere aktiviteter til fremme af regionale erhvervsudvikling inden for:

- 1) innovation, videndeling og videnopbygning
- 2) anvendelse af ny teknologi
- 3) etablering og udvikling af nye virksomheder
- 4) udvikling af menneskelige ressourcer, herunder udvikling af regionale kompetencer
- 5) vækst og udvikling i turismeerhvervet
- 6) udviklingsaktiviteter i yderområderne

Herudover kan regionen efter indstilling fra vækstfora deltage i regionale grænseoverskridende erhvervsudviklingsmæssige samarbejder, som geografien naturligt begrunder, se afsnit 4.2.7.

Den regionale erhvervsindsats kan finansieres af EU's strukturfondsmidler, som staten har det overordnede ansvar for, de regionale udviklingsmidler, kommunale midler samt medfinansiering fra erhvervslivet og videninstitutioner. De regionale administrationsudgifter beskrives i kapital 5.

4.2.3. Regional erhvervsudviklingsstrategi

Vækstforaene skal inden for de nationale erhvervs- og vækstpolitiske rammer udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi for det geografiske område, som det pågældende vækstforum dækker. Erhvervsudviklingsstrategien skal tage udgangspunkt i områdets vækstvilkår og erhvervmæssige styrker og svagheder, således at der kan opstilles realistiske, men ambitiøse, målsætninger og indsatsområder.⁵⁵ Strategien skal bl.a. have fokus på yderområderne.

Rammerne for den regionale erhvervsudviklingsstrategi

På europæisk plan satte Lissabon-strategien rammen for det strategiske fokus for strukturfondsperioden 2007-2013. Medlemslandene fik til opgave gennem strukturfondene at bidrage til at realisere Lissabon-strategiens mål.

Samtidig satte den daværende VK-regering med globaliseringsstrategien "Fremgang, fornyelse og tryghed" rammerne for omstillingen af Danmark til globaliseringens udfordringer. Centralt for begge strategier var de fire vækstkilder: Uddannelse, forskning, innovation og iværksætteri.⁵⁶

De regionale aktører fik en vigtig rolle i forhold til at omsætte strategien til handling og derved sikre en sammenhængende regional og lokal erhvervsudviklingsindsats, der byggede videre på den nationale og europæiske ramme.

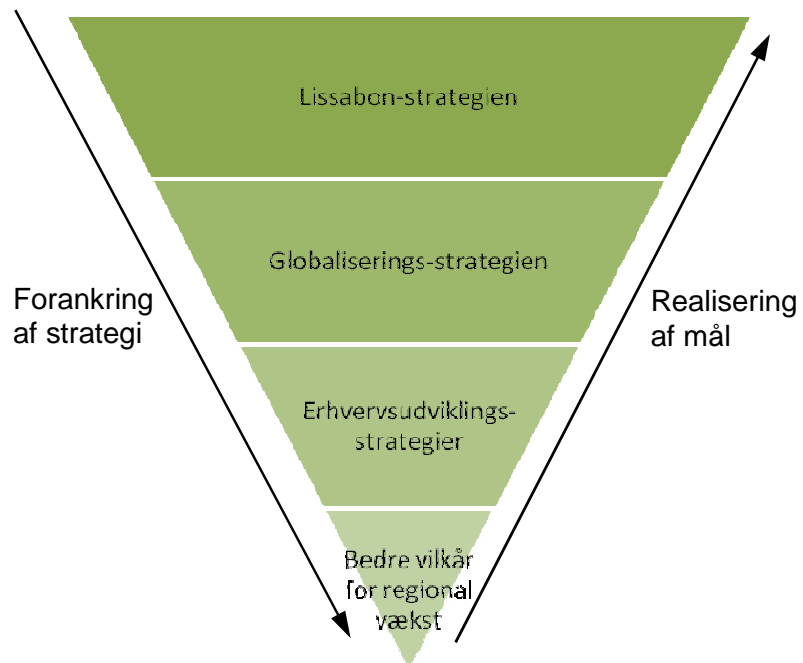
Det indebar, at det strategiske fokus for EU's regional- og socialfondsprogrammer blev fra 2007 målrettet regional vækst- og erhvervsudvikling i hele landet. Målrretningen åbnede nye perspektiver for at anvende midlerne til at understøtte de regionale erhvervsudviklingsstrategier og bidrage til at skabe større sammenhæng, jf. figur 4.8.

⁵⁵ Lovforslag nr. L 47 - Forslag til lov om erhvervsfremme – bemærkninger – fremsat 24. februar 2005.

⁵⁶ Regionalpolitisk vækstreddegørelse 2006 samt strategiske referenceramme for strukturfondsperioden 2007-2013.

Den sammenhængende vækstindsats i hele Danmark skulle endelig understøttes gennem partnerskabsaftaler mellem regeringen og vækstforaene om den regionale erhvervsudvikling.

Figur 4.8 Den strategiske ramme



Erhvervsudviklingsstrategiernes indhold

De fleste regionale vækstfora har siden kommunalreformens ikrafttræden udarbejdet to eller tre erhvervsudviklingsstrategier.

Første generations erhvervsudviklingsstrategier baserede sig på det indledende arbejde i de midlertidige vækstfora og tog afsæt i de respektive regionale styrkepositioner, som vækstforaene havde identificeret.⁵⁷ Alle strategier rettede fokus mod et antal erhvervsområder, som vækstforum vurderede, var karakteristiske for regionen eller repræsenterede et særligt potentiale. Alle vækstfora havde i overvejende grad fokus på de samme områder med ganske få undtagelser, som fx Hovedstaden, der ikke havde det store fokus på fødevarer, eller Bornholm, som ikke satsede på de videntunge erhverv.⁵⁸

Efter regionsrådsvalget i november 2009 nedsatte regionsrådene nye vækstfora, der primo 2010 udarbejdede nye erhvervsudviklingsstrategier.

De nye erhvervsudviklingsstrategier baserer sig på analyser af regionens udfordringer og muligheder, evalueringer af enkeltprojekter i den første vækstforumperiode og vækstforums erfaringer fra første periode. Socio-økonomiske data bevirker, at regionerne har forskelle i konkurrenceevne, bl.a. som følge af befolkningens uddannelsesniveau, erhvervsstruktur, forskelle mellem land- og byområder mv.

⁵⁷ Tema-evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, september 2009, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

⁵⁸ Tema-evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, september 2009, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

De nye strategier er bl.a. kendetegnet ved fokus på større, strategiske satsninger, fokus på mål og effektmåling, fokus på grøn økonomi og velfærdsteknologi/arbejdskraftbesparende teknologi samt fokus på omstilling i yderområderne.⁵⁹ I boks 4.1 og boks 4.2 nedenfor er givet et par eksempler på konkrete projekter udsprunget af de regionale erhvervsudviklingsstrategier.

Boks 4.1 Welfare Tech Region

Welfare Tech Region udvikler nye teknologier og produkter inden for IKT, telemedicin, intelligente hjælpemidler og robotteknologi /automation med udgangspunkt i Region Syddanmarks styrkeposition inden for sundheds- og velfærdsteknologi. Målet er 500 nye private job og 50 nye virksomhed samt øget eksport i den private sektor via privat-offentligt samarbejde. Samtidig skal indsatsen styrke kvalitet og produktivitet i offentlig service.

Blandt eksemplerne på projekter, som Welfare Tech Region rummer, er fx robotter, der hjælper plejepersonalet med at læse handicappedes ansigtsudtryk, og den intelligente plejeseng, der måler patientens puls og en talegenerator, som hjælper borgere med oplæsning.

Projektet er i dag landsdækkende og har et samlet budget på 77 mio. kr., hvoraf 36 mio. kr. stammer fra EU's Regionalfond, 16 mio. kr. fra Region Syddanmark, mens de resterende 25 mio. kr. medfinansieres af de 49 partnere på projektet. Projektet løber fra 2010-2013.

Welfare Tech Region har 25 offentlige og 24 private partnere.

Boks 4.2 Udvikling og omstilling i vindmølleindustrien i Region Midtjylland

Midtjylland huser en stor del af virksomhederne i den danske vindmølleindustri. Mange af dem er underleverandører til globale virksomheder som fx Siemens og Vestas, der konstant stiller store krav til underleverandørerne, når det gælder kvalitet, standardisering og produktudvikling.

Vækstforum Midtjylland og Vindmølleindustrien står bag programpakken "Udvikling og omstilling af vindmølleindustrien i Region Midtjylland" (2011-2014), hvor nye samarbejder, fælles udviklingsprojekter og profilering understøtter leverandørernes internationale konkurrenceevne. Målet er at fastholde et innovativt underleverandørnetværk og fastholde job i Midtjylland. Det sker bl.a. gennem strategiforløb, der hjælper underleverandørvirksomhederne med at navigere i et internationalt marked, der hastigt ændrer sig.

"Udvikling og omstilling i vindmølleindustrien i Region Midtjylland" har et samlet budget på 14 mio. kr. Heraf bidrager Vækstforum Midtjylland med 6,7 mio. kr., mens resten finansieres af deltagende virksomheder, uddannelsesinstitutioner og midtjyske kommuner.

⁵⁹ Henrik Lodberg: Sammenhængen mellem de Regionale Vækstforas erhvervsudviklingsstrategier og Danmarks Vækstråds anbefalinger, 2010.

Som led i udviklingen af de regionale erhvervsudviklingsstrategier har forskellige aktører været inddraget – også uden for kredsen af vækstforummedlemmer. Dette skulle sikre, at de rette regionale udfordringer blev adresseret i strategien og skabe ejerskab til strategien i forbindelse med implementeringen heraf.⁶⁰

For yderligere information se bilag a ”Evaluering af de regionale vækstforas indsats” udført af Deloitte 2012.

Boks 4.3 Deloitte's vurdering

Erhvervsudviklingsstrategierne

Udarbejdelsen af regionale erhvervsudviklingsstrategier er en af vækstforaenes hovedopgaver. Evalueringen viser, at vækstforaene generelt har anvendt dette nye redskab til at formulere en tydeligere strategisk retning for indsatsen. Dette er særligt slået igennem i de aktuelle erhvervsudviklingsstrategier, som er mere fokuserede end den første generations strategier, som blev formuleret i forbindelse med opstarten af vækstforaene. Der er alle steder sket en målretning mod færre indsatsområder, og strategierne fungerer også i praksis – om end i varierende omfang – som et vigtigt værktøj til prioritering af konkrete projekter og programmer.

Erhvervsudviklingsstrategierne er i overensstemmelse med intentionerne typisk bygget op omkring to hoveddimensioner, nemlig indsatsområder og vækstdrivers. Det er et gennemgående træk, at strategierne prioriterer et begrænset antal indsatsområder, som fx energi, fødevarer eller cleantech. Ofte er der tale om områder, hvor regionen vurderer at have en styrkeposition. Denne målretning synes overvejende at have baggrund i en pragmatisk vurdering af, at et vist volumen i indsatserne er nødvendigt for at kunne opnå de ønskede resultater. Nogle regioner refererer også til klyngeteori og *spatial economics* som referenceramme.

For det andet tager strategierne afsæt i klassiske vækstdrivende faktorer som innovation, menneskelige ressourcer, iværksætteri og ny teknologi – med reference til resultaterne af OECD's *Growth Study* fra 2001. Vækstdriverne retter sig imod at øge økonomiens udbudspotentiale og er relevante på tværs af indsatsområder.

Der er naturligvis variationer og regionale særtræk i indholdet af strategierne. Fx er internationalisering og tiltrækning af udenlandske virksomheder og medarbejdere et dominerende element i Region Hovedstaden, mens Region Syddanmark i særlig grad fokuserer på en klyngeudviklingsstrategi. Tematisk er der et vist sammenfald i vækstforaenes prioriterede indsatsområder. Det gælder især på strategisk niveau, men for indsatsområdet velfærdsteknologi også i nogen grad på operationelt plan.

Det er Deloitte's vurdering, at den todimensionale tilgang fremstår velbegrunderet og med en god balance mellem forskellige hensyn.

Koordination og samarbejde

Et af de væsentlige formål med etableringen af vækstforaene var at skabe stærkere regionale partnerskaber om erhvervsudviklingsindsatsen. På det formelle plan har erhvervsudviklingsstrategierne i alle regioner bred op-

⁶⁰ Tema-evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

bakning, idet de er vedtaget i enighed i Vækstforum, og evalueringen viser, at vækstforaene over tid har udviklet det brede samarbejde. Evalueringen viser imidlertid, at der er forholdsvis store regionale forskelle med hensyn til den reelle konsensus og ejerskab til strategierne – og arbejdet i vækstforaene i bredere forstand. I de tre jysk-fynske regioner og på Bornholm er der solid eller endda stærk opbakning på tværs af alle aktører. Opbakningen i Vækstforum Sjælland synes relativt til de jysk-fynske vækstfora at være noget svagere, og især opbakningen til Vækstforum Hovedstaden synes at være betydeligt svagere. Vækstforum Sjælland vurderes dog at have gjort relativt store fremskridt deres udgangspunkt med en meget spredt geografi og mangel på et erhvervsmæssigt centrum taget i betragtning. Disse forskelle afspejler i vid udstrækning en historik, der rækker væsentlig længere tilbage end kommunalreformen. Det kan på den ene side konstateres, at vækstforumkonstruktionen i nogle regioner har været en god ramme, og at der inden for denne er etableret tættere partnerskaber end tidligere. På den anden side, at der er regioner, hvor mulighederne ikke (endnu) er blevet udnyttet på samme måde – og hvor aktørerne fortsat optræder som parter mere end som partnere.

Evalueringen viser, at der er en række eksempler på projekter og programmer, som har deltagere på tværs af regionsgrænser, men også at grænserne kan være en udfordring for samarbejde i de økonomiske sammenhængende områder. Det skyldes, at beslutningsprocesserne i sagens natur følger den administrative geografi, og at inddragelse af to vækstfora kræver yderligere administration og koordination. Vækstforaene er generelt åbne over for samarbejde med aktører fra andre regioner, men der er i flere vækstfora krav om, at der skal deltage parter fra regionens eget geografiske område.

Vækstforaene har en række både formelle og uformelle relationer med staten. Erhvervs- og Vækstministeriet er det primære kontaktpunkt, men der er også samarbejde med andre ministerier omkring konkrete elementer i erhvervsudviklingsindsatsen, fx med Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser omkring innovation. Samarbejdet mellem staten og vækstforaene er formelt forankret i partnerskabsaftaler med regeringen. Evalueringen viser, at der især blandt kommunerne og erhvervsorganisationerne er en opfattelse af, at disse aftaler i den nuværende form har begrænset værdi. Fra regionernes side fremhæves generelt, at der er behov for en formaliseret aftaleform imellem vækstforaene og staten, og at det derfor handler om at operationalisere partnerskabsaftalerne yderligere. Desuden fremhæves, at møderne mellem erhvervs- og vækstministeren og vækstforaene har en vigtig politisk værdi. Der peges herudover bl.a. på, at ét-årige aftaler ikke harmonerer med den længere tidshorisont i erhvervsudviklingsstrategierne, samt at der ikke er knyttet økonomi til aftalerne. Desuden efterlyses der en stærkere koordination på tværs af ministerområder.

De regionalt forankrede sekretariater har ansvaret for de administrative opgaver i tilknytning til vækstforaenes arbejde, herunder den direkte dialog med operatører og projektansøgere, forberedelse af møder og dagsordener samt koordinering på administrativt niveau med kommuner, erhvervsorganisationer og uddannelsesinstitutioner mv. En del respondenter, særligt blandt erhvervsorganisationerne, har i evalueringen peget på, at dette giver en asymmetri i samarbejdsrelationerne, som kan gøre det vanskeligere for andre parter at være dagsordenssættende på samme måde som regionerne. Der har i evalueringen været peget på, at sekretariatsbetjeningen kunne løftes ud af regionerne. Det er Deloitte's vurdering,

at en flytning af sekretariatene til fx staten i betydelig grad ville svække den regionale forankring om prioriteringen af den regionale strategiske indsats og udmøntningen heraf, bl.a. fordi den nuværende dialogform ville være vanskelig at opretholde.

4.2.4. Overvågning af de regionale og lokale vækstvilkår

De regionale vækstfora har til opgave at overvåge de regionale og lokale vækstvilkår. I deres første funktionsperiode iværksatte vækstforaene systematisk overvågning, ligesom vækstforaene gjorde sig erfaringer med at opstille mål for den regionale udvikling.

I de seneste erhvervsudviklingsstrategier har de regionale vækstfora arbejdet målrettet med at få udarbejdet kvantitative mål for, hvor meget fx projekterne skal bidrage til at øge vækst og beskæftigelse.

Vækstforaene udarbejder typisk en gang om året en redegørelse for status og udvikling i de regionale og lokale vækstvilkår. Endvidere får de regionale vækstfora løbende udarbejdet specialanalyser og statistik på særlige indsatsområder, fx i relation til arbejdskraft og fremtidige kompetencebehov, velfærdsteknologi og -service, fødevarer, it og kommunikation, videnerhverv samt energi.

Regionerne har organiseret overvågningsopgaven forskelligt. I Syddanmark er der fx opbygget et stærkt analysesekretariat inden for regional udvikling, der bl.a. i samarbejde med kommunerne i regionen arbejder med fælles videnopbygning og videndeling, hvor både det regionale, kommunale såvel som det lokale niveau med byer, landdistrikter og sogne registreres. Noget tilsvarende gør sig gældende i Region Nordjylland. Region Hovedstaden benytter hovedsageligt eksterne, specialiserede leverandører. Både Hovedstadsregionen og de to vstdanske regioner, Syddanmark og Midtjylland, har desuden fået udarbejdet OECD-reviews, der benchmarker de pågældende regioners konkurrenceevne. Med udgangspunkt i reviewet af Hovedstaden har vækstforum Hovedstaden igangsat en række initiativer, bl.a. i relation til anbefalingerne vedr. velkvalificeret arbejdskraft og regionens attraktionskraft og innovationsevne. Reviewet af Syddanmark og Midtjylland blev offentliggjort i september 2012.

Der samarbejdes i vidt omfang med andre parter i relation til overvågningsopgaven. Fx udgiver Vækstforum Sjælland og Væksthus Sjælland et fælles vækstindeks, der bl.a. har sat fokus på ledelse og kapitalfremskaffelse i regionens virksomheder. Tilsvarende har Vækstforum Nordjylland og Beskæftigelsesregion Nordjylland samarbejdet med en række aktører fra uddannelses-, erhvervs- og beskæftigelsesområdet om at afdække fremtidens kompetencebehov i den nordjyske arbejdsstyrke. Hertil kommer, at regeringen også til og med 2011 har udgivet årlige regionalpolitiske vækstredegørelser og desuden siden 2009 har udarbejdet en regional konkurrenceevneredegørelse. Der afholdes regelmæssigt møder i en analysegruppe, hvor repræsentanter fra stat, region og kommuner deler viden og drøfter analysebehov.

Regionerne udarbejdede i 2012 rapporten "De danske regioner – forskelle og ligheder", som udkom i maj 2012. I rapporten sættes fokus på opbygning af fælles viden om, hvor både regionale udfordringer og regionale muligheder er størst, herunder også udviklingen i yderområder.

Erhvervsstyrelsen og de seks vækstfora er gået sammen i et treårigt projekt, der med udgangspunkt i tal fra Danmarks Statistik udvikler metoder til og gennemfører effektmåling af vækstforumprojekter. De første resultater fra projektet kom i foråret 2012.

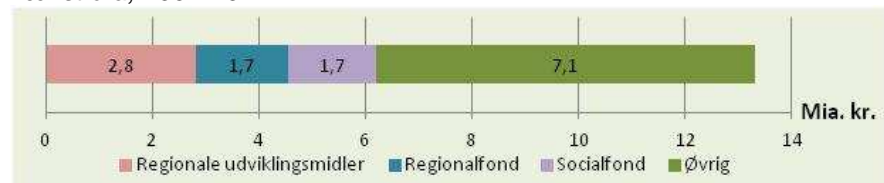
4.2.5. Medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter.

De seks regionale vækstfora har siden 2007 medfinansieret en lang række konkrete projekter, som har til formål at styrke de regionale vækstvilkår. I dette afsnit gives et overblik over projekterne, herunder deres fordeling på vækstfora, på indsatsområder, på finansieringskilder og på størrelseskategorier. Afsnittet belyser både status for den samlede periode 2007-2011 og markante udviklingstræk over tid. Endelig belyses projekternes effekter på baggrund af Deloittes evaluering.

Samlede antal projekter og udgifter⁶¹

I perioden 2007-2011 har de seks vækstfora sammenlagt bevilget støtte til knap 1.150 projekter.⁶² Alle disse projekter er medfinansieret med midler, som vækstfora har indstillingsret over, dvs. regionale udviklingsmidler og/eller strukturfondsmidler. De seks vækstfora har i alt medfinansieret projekterne med ca. 6,2 mia. kr., heraf ca. 2,8 mia. kr. regionale udviklingsmidler og ca. 3,4 mia. kr. strukturfondsmidler (næsten ligeligt fordelt på Regionalfonden og Socialfonden), jf. figur 4.9.

Figur 4.9 Samlet budget for projekter medfinansieret af de seks regionale vækstfora, 2007-2011



Anm.: Figuren omfatter knap 1.150 projekter.
Kilde: Danske Regioner.

Langt de fleste projekter er medfinansieret af andre aktører ud over vækstfora. Sammenlagt er den øvrige (eksterne) medfinansiering til de knap 1.150 projekter på ca. 7,1 mia. kr., der kommer fra private virksomheder, kommuner, staten, viden- og uddannelsesinstitutioner mv.⁶³

Den samlede projektf finansiering for alle projekter igangsat i perioden 2007-2011 er ca. 13,3 mia. kr., svarende til i gennemsnit godt 2,6 mia. kr. pr. år eller ca. 440 mio. kr. pr. vækstforum pr. år.

Det skal bemærkes, at data for projekternes udgifter og finansieringen heraf er baseret på vækstforums indstillinger til henholdsvis regionsrådet

⁶¹ Alle oplysninger i afsnit 2.2 er baseret på de årlige oversigter, som Danske Regioner siden 2007 har udarbejdet med bistand fra vækstforumsekretariatene. Oversigterne indeholder for hvert projekt oplysninger om, hvilket vækstforum der har indstillet projektet til tilsagn, hvilket år vækstforum har foretaget indstillingen, hvilket indsatsområde projektet tilhører, og hvordan projektet er finansieret.

⁶² Oplysningerne i Danske Regioners oversigter skal tages med forbehold for, at de ikke stammer fra egentlige økonomistyringssystemer, men er baseret på skriftligt materiale udarbejdet af sekretariatene og forelagt vækstfora.

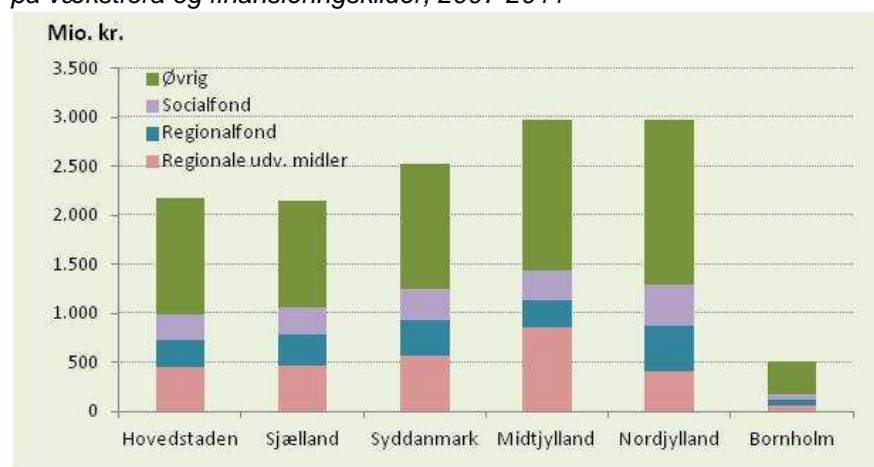
⁶³ I 2007 indeholder Danske Regioners oversigt ikke oplysninger om den øvrige medfinansiering. Derfor er det beregningsteknisk forudsat, at den øvrige medfinansiering i 2007 er lig summen af de regionale udviklingsmidler og strukturfondsmidlerne.

(regionale udviklingsmidler) og Erhvervsstyrelsen (strukturfondsmidler). Vækstforums indstillinger kan overstige de midler, som et projekt rent faktisk ender med at få (typisk fordi nogle udgifter kan vise sig ikke at være støtteberettigede, eller fordi projektet bliver billigere end oprindeligt budgetteret). Den øvrige (eksterne) medfinansiering af et projekt kan også ende anderledes (både større og mindre) end oprindeligt budgetteret.

Projektudgifter og finansiering fordelt på vækstfora

Projektudgifterne har været størst i Region Nordjylland og Region Midtjylland, jf. figur 4.10. Samlet beløber udgifterne i hver af disse regioner sig til knap 3 mia. kr. i perioden 2007-2011.

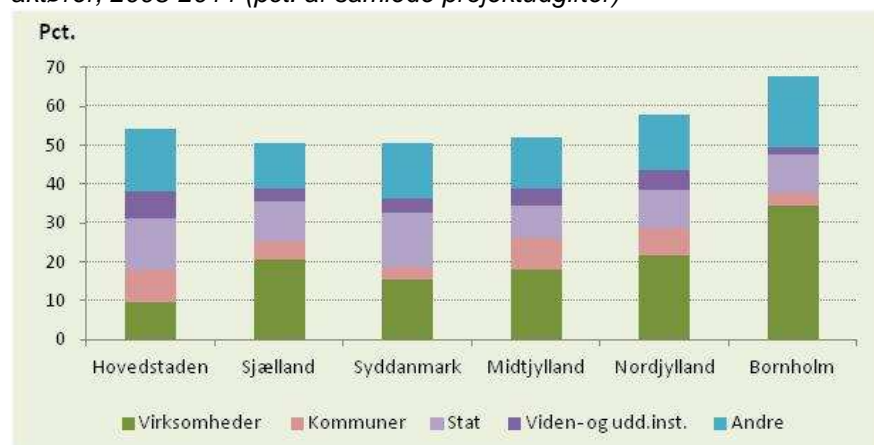
Figur 4.10 Samlet budget for projekter medfinansieret af vækstfora fordelt på vækstfora og finansieringskilder, 2007-2011



Kilde: Danske Regioner.

Der er betydelige regionale forskelle på, hvordan den øvrige (ikke-vækstforum) medfinansiering af projekterne er tilvejebragt, jf. figur 4.11. På Bornholm er over en tredjedel af de samlede projektudgifter finansieret af private virksomheder. I Region Hovedstaden har virksomhederne kun finansieret ca. 10 pct. af projektudgifterne, mens medfinansieringen i de andre regioner er mellem 15-20 pct.

Figur 4.11 Øvrig (ikke-vækstforum) medfinansiering fordelt på regioner og aktører, 2008-2011 (pct. af samlede projektudgifter)



Anm.: Kategorien "Andre" omfatter bl.a. fonde, foreninger, andre regionale midler end udviklingsmidler og andre EU-midler end strukturfonde. Danske Regioner har ikke oplysninger om ikke-vækstforum medfinansieringen i 2007.

Kilde: Danske Regioner.

Det kommunale finansieringsbidrag er størst i regionerne Hovedstaden, Midtjylland og Nordjylland (ca. 7-8 pct. af de samlede udgifter), mens kommunernes bidrag er noget lavere i de tre øvrige regioner (3-5 pct. af de samlede udgifter). Det statslige medfinansieringsbidrag varierer fra knap 9 pct. af de samlede projektudgifter i Region Midtjylland til knap 14 pct. i Region Syddanmark. Viden- og uddannelsesinstitutionernes bidrag er størst i Region Hovedstaden, hvor de finansierer ca. 7 pct. af de samlede projektudgifter, mens de i Region Nordjylland bidrager med ca. 5 pct. af finansieringen. I de øvrige regioner er niveauet ca. 2-4 pct.

Graden af ekstern medfinansiering af projekterne er steget over tid. I 2008 finansierede de seks vækstfora (med regionale udviklingsmidler og strukturfondsmidler) i gennemsnit ca. 51 pct. af de samlede projektudgifter, mens den eksterne finansiering androg ca. 49 pct. Den eksterne medfinansiering steg til ca. 53 pct. i 2009, ca. 55 pct. i 2010 og nåede i 2011 op på ca. 58 pct. Den stigende eksterne medfinansiering kan især tilskrives, at kommunernes medfinansiering er steget fra ca. 3 pct. af de samlede projektudgifter i 2008 til ca. 10 pct. i 2011. Den statslige medfinansiering har ligget på 9-12 pct. i hele perioden. Den private medfinansiering har svinget over tid, fra ca. 12 pct. i 2008, stigende til lidt over 20 pct. i 2009 og 2010, hvorefter den faldt til ca. 16 pct. i 2011. Viden- og uddannelsesinstitutionernes medfinansieringsgrad var ca. 7 pct. i 2008, men faldt til 3-4 pct. i de følgende tre år.

Projekter fordelt på indsatsområder

Figur 4.11 viser, hvordan de samlede projektudgifter i 2007-2011 (ca. 13,3 mia. kr.) er fordelt på vækstforas seks indsatsområder, som er fastsat i lov om erhvervsfremme. Der er brugt flest midler på innovationsprojekter (samlet budget på godt 3 mia. kr. fordelt på ca. 260 projekter), iværksætterprojekter (ca. 2,8 mia. kr. fordelt på ca. 150 projekter), turisme/oplevelseserhverv (ca. 2,5 mia. kr. fordelt på ca. 220 projekter) og menneskelige ressourcer (ca. 2,1 mia. kr. fordelt på ca. 210 projekter). Projekter vedrørende anvendelse af ny teknologi andrager godt 1,4 mia. kr. (fordelt på ca. 110 projekter), mens projekter med fokus på yderområder beløber sig til godt 600 mio. kr. (fordelt på ca. 70 projekter).⁶⁴

⁶⁴ For strukturfondsmidlerne er der et krav om, at mindst 35 pct. af midlerne skal anvendes til gavn for yderområder under et. Dette krav var indfriet ved udgangen af 2011, jf. årsrapporterne for Regionalfonden og Socialfonden (Erhvervsstyrelsen). Umiddelbart synes dette ikke at harmonere med, at projekter med fokus på yderområder "kun" andrager godt 600 mio. kr. Det skyldes, at i Danske Regioners oversigter er et projekt placeret i én og kun én kategori, men rent faktisk vil mange projekter i andre indsatsområder (fx innovations- og iværksætterprojekter) også komme yderområder til gavn (det tages der højde for i opgørelsen af strukturfondsmidler, som kommer yderområder til gavn).

Figur 4.12 Samlet budget for projekter medfinansieret af vækstfora fordelt på indsatsområder og finansieringskilder, 2007-2011



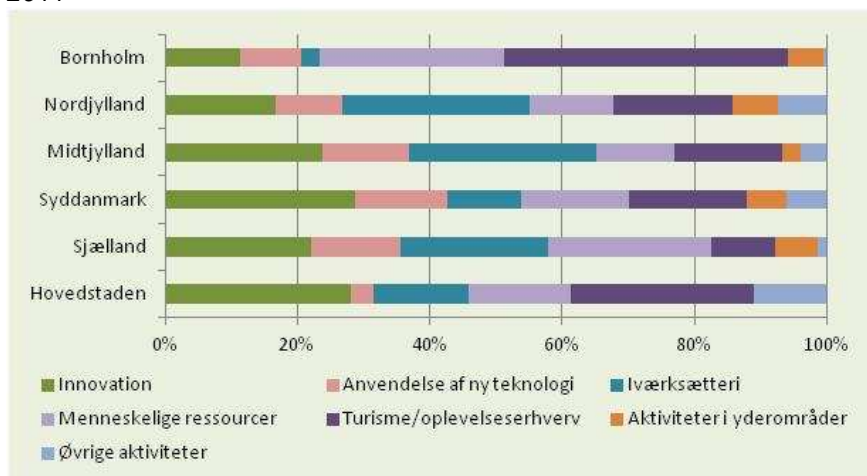
Kilde: Danske Regioner.

Sammensætningen af strukturfondsmidler og regionale udviklingsmidler varierer fra indsatsområde til indsatsområde. Indsatsområderne, menneskelige ressourcer, iværksætteri og projekter i yderområder, har vækstfora overvejende medfinansieret med strukturfondsmidler, mens vækstforas medfinansiering af turisme/oplevelseserhverv primært er sket med regionale udviklingsmidler. For innovation og anvendelse af ny teknologi er fordelingen på strukturfondsmidler og regionale udviklingsmidler ligelig.

Figur 4.13 viser, at der fra vækstforum til vækstforum er betydelige forskelle på, hvad man har valgt at satse på.⁶⁵ Særligt Bornholm skiller sig ud fra de øvrige vækstfora ved at have prioriteret turisme/oplevelseserhverv og menneskelige ressourcer forholdsvis højt. Til gengæld har Bornholm brugt forholdsvis få midler på innovations- og iværksætterprojekter. Vækstforum Hovedstaden har prioriteret turisme/oplevelseserhverv og innovation forholdsvis højt. Innovation er også forholdsvis højt prioriteret i Region Syddanmark. Vækstfora i Midtjylland og Nordjylland har prioriteret iværksætterindsatsen betydeligt højere end de øvrige vækstfora, mens det sjællandske vækstforum har brugt forholdsvis mange midler på udvikling af de menneskelige ressourcer.

⁶⁵ Vækstforumsekretariatene har placeret hvert projekt i det indsatsområde, som projektet primært kan henføres til. Ofte vil et projekt imidlertid kunne placeres i mere end et indsatsområde, hvilket tallene bør tolkes med forbehold for.

Figur 4.13 Projektudgifter fordelt på vækstfora og indsatsområder, 2007-2011



Kilde: Danske Regioner.

Projekternes størrelse

Vækstforum Hovedstaden har – fulgt af Syddanmark og Midtjylland – støttet betydeligt større projekter end de øvrige vækstfora i 2008-2011, jf. figur 4.14. I Region Hovedstaden er det gennemsnitlige projektbudget ca. 21 mio. kr., mens det i Midtjylland og Syddanmark er 16-17 mio. kr. I Nordjylland og Sjælland er niveauet 9-10 mio. kr., mens det bornholmske vækstforum har støttet mindre projekter end de fem store regioner.

Figur 4.14 Det gennemsnitlige projektbudget fordelt på vækstfora, 2008-2011

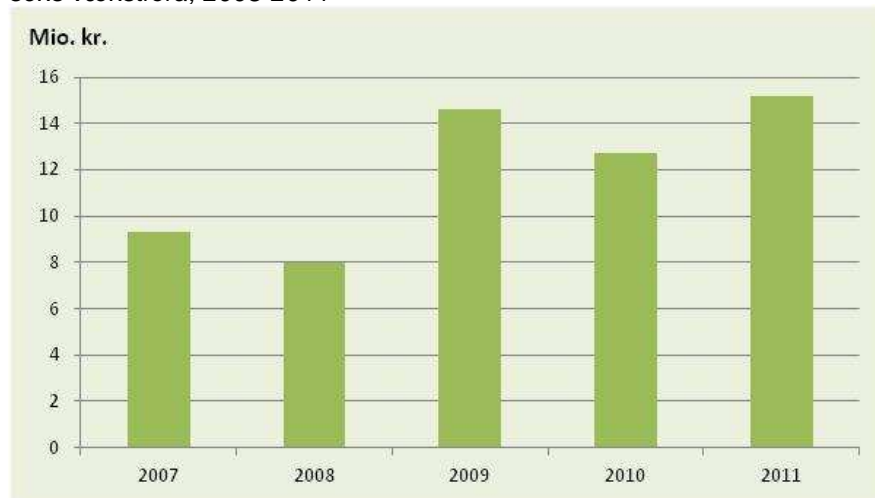


Kilde: Danske Regioner.

Projekternes gennemsnitlige størrelse er øget siden vækstforas opstart, jf. figur 4.15. I 2007 og 2008 var det gennemsnitlige projektbudget 8-9 mio. kr., hvorefter det steg til 13-15 mio. kr. i 2009-2011.⁶⁶ Særligt i Region Midtjylland og Region Syddanmark er det gennemsnitlige projektbudget vokset betydeligt, mens Vækstforum Hovedstaden har støttet forholdsvis store projekter lige siden opstart.

⁶⁶ Danske Regioner har ikke oplysninger om den øvrige medfinansiering i 2007, men forudsættes den at have været 50 pct., bliver det gennemsnitlige projektbudget ca. 9 mio. kr.

Figur 4.15 Det gennemsnitlige budget i projekter medfinansieret af de seks vækstfora, 2008-2011



Kilde: Danske Regioner.

Boks 4.4 Deloittes vurdering

Evalueringer og erhvervspolitiske effekter

Vækstforaene har generelt opmærksomhed omkring de erhvervspolitiske resultater af indsatsen, og dette fokus er blevet styrket væsentligt i indeværende strukturfondsperiode. Både på strategisk niveau – i erhvervsudviklingsstrategierne – og i kravene til de enkelte projekter har der været en bevægelse i retning af at formulere tydeligere og mere operationelle resultatmål. Nogle af vækstforaene har opstillet *effekt-* eller *vækstmodeller*, som udgør en sammenhængende formaliseret ramme for arbejdet med resultatstyring. Sådanne modellers praktiske betydning i planlægnings- og opfølgingsfaserne er dog varierende og ikke mere stringent, end at der er plads til pragmatisme. Modellerne har efter Deloittes vurdering bidraget til at løfte bundniveauet mere end topniveauet.

En vurdering af vækstforaenes resultater afhænger af, hvilke målsætninger indsatsen vurderes op imod, og skal desuden ses i forhold til de rammer, lovgivningen sætter for anvendelsen af midlerne – fx begrænser yderområdeforpligtelsen efter Deloittes vurdering i nogen udstrækning vækstforaenes muligheder for at disponere midlerne i forhold til initiativer, hvor der kan forventes større effekt på vækst og beskæftigelse. Det er en velkendt problemstilling, at det er vanskeligt at skabe vækst og erhvervsudvikling i områder præget af tilbagegang, hvilket bl.a. kan kendetegne yderområderne. Vækstforaene har selv opstillet kvantitative mål både på overordnet niveau og særskilt for de prioriterede indsatsområder. I en række tilfælde fremstår målsætningerne imidlertid som meget ambitiøse makroøkonomiske målsætninger og er efter Deloittes vurdering ikke altid en relevant målestok for projekter i regi af de regionale vækstfora. Der er tilsvarende i de interne såvel som eksterne evalueringer, som er gennemført, eksempler på effektvurderinger, der virker mindre sandsynlige. Fx virker en beskæftigelseseffekt på ca. 10.000 nye arbejdspladser som følge af Vækstforum Nordjyllands virke mindre sandsynlig. Det vil styrke troværdigheden omkring arbejdet fremadrettet, hvis målene i højere grad formuleres på en måde, som er realistisk i forhold til de midler og instrumenter, der er til rådighed, samt hvis kvaliteten af evalueringsindsatsen

styrkes.

Der gennemføres årligt et meget betydeligt antal evalueringer på forskellige niveauer og af meget varierende karakter. Deloitte har foretaget en screening af godt 150 projektevalueringer med henblik på at vurdere, hvilke konklusioner om indsatsens resultater, der kan drages herudfra. Evalueringerne spænder fra projekters egenopfølgning på fremdriften af planlagte aktiviteter til eksterne evalueringer igangsat af vækstforaene på projekt- eller programniveau – i enkelte tilfælde i form af større forskningslignende analyser. I andre tilfælde er det et krav i forbindelse med bevillingstilsagnet, at projektholder selv skal iværksætte en evaluering med henblik på efterfølgende dokumentation over for vækstforum. Endelig er det pligtigt, at projekter, som har modtaget støtte fra strukturfondsmidlerne, udarbejder slutrapporter.

Selv om vækstforaene ikke har udarbejdet samlede evalueringsstrategier er væsentlige dele af opfølgningsindsatsen lagt i forholdsvis faste rammer. Fx er der generel praksis for at foretage løbende opfølgninger på resultatkontrakter med større operatører. Vækstforum Nordjylland har en fast praksis for, at der for alle projekter med et bevillingstilsagn på 1 mio. kr. eller derover og med en varighed på mere end 2 år skal gennemføres eksterne midtvejsevalueringer. Andre eksempler er, at der i Vækstforum Midtjylland udarbejdes halvårslige interne økonomi- og aktivitetsopfølgninger, og at Vækstforum Hovedstaden planlægger en snarlig ibrugtagning af et nyt projektovervågningssystem.

Der er blandt respondenterne forskellige opfattelser af værdien af den betydelige evaluering- og opfølgningsindsats. På den ene side er der mange, som anfører dels, at der efter deres opfattelse fortsat er ret begrænset viden om, hvad der virker, og hvad der ikke virker, dels at evalueringerne i for begrænset omfang anvendes som et redskab til styring, læring og korrektion af indsatsen. På den anden side anfører andre, herunder især regionerne, at der igennem de senere år er indhøstet værdifulde erfaringer, som netop har givet anledning til at omlægge indsatsen og udfase nogle typer af programmer. Disse erfaringer stammer både fra evalueringsrapporter og fra de regionale administrationers kontakt med projekterne. Det er Deloitte's vurdering, at de forskellige opfattelser delvist kan tilskrives, at regionale administrationer har større detailkendskab til resultaterne af indsatsen i kraft af den tættere kontakt med projekterne.

Udarbejdelse af valide effektmålinger er vanskeligere på erhvervsudviklingsområdet end på de fleste andre politikområder. Fx er mulighederne for at arbejde med kontrolgrupper og korrigere for selektionsbias begrænsede. Desuden er typiske effektmål som fx produktion, eksport og beskæftigelse både på kort og langt sigt påvirket af en lang række faktorer, hvoraf erhvervsudviklingsprojekter næppe er blandt de væsentligste. Hertil kommer, at indsatsen kun i begrænset omfang er regelstyret – nøglen til opnåelse af resultater ligger i den gode planlægning og gennemførelse af de enkelte indsatser, og det er derfor svært at drage generelle konklusioner ud fra enkeltprojekter.

Deloitte vurderer derfor, at effektvurderinger med fordel kan fokusere på resultatmål knyttet til vækstdriverne, selv om også dette kan være vanskeligt. Desuden bør vækstforaene mere konsekvent tilrettelægge evalueringens indsats med henblik på at sandsynliggøre effekter frem for at dokumentere effekt – idet sidstnævnte ofte ikke er muligt. Det betyder bl.a., at der med fordel kan rettes fokus på de transmissionsmekanismer, som

indsatsen virker igennem, herunder de barrierer og udfordringer som indsatserne retter sig imod, og den kontekst transmissionsmekanismerne skal fungere i.

Generelt er vækstforaenes udmøntning af den regionale erhvervsudviklingsstrategi præget af regionalpolitiske ønsker om større og mere strategiske satsninger, hvilket har medført en større rolle for de enkelte vækstforumsekretariater i forbindelse med projektgenerering og -tilpasning.⁶⁷

Tema-evalueringen fra 2009⁶⁸ viste, at der var betydelige regionale forskelle i udmøntningen, men at der var en klar tendens mod en mere top-down udviklingsmodel for projekterne, fx Vækstforum Hovedstaden, som i samarbejde med de store aktører, identificerede ca. 45 initiativer, som blev indarbejdet i vækstforums handlingsplaner.⁶⁹

Som led i tema-evalueringen konkluderede COWI, at der var en klar tendens i retning af, at vækstforaene igangsatte færre, mindre projekter og en større grad af projektudvikling, der var styret af vækstfora/sekretariater.⁷⁰

Implementeringen af de regionale erhvervsudviklingsstrategier indebærer et betydeligt arbejde med at udvikle de indsatser, der skal føre erhvervsudviklingsstrategien ud i livet. Som led i strategisk evaluering af strukturfondssindsatsen⁷¹ anførte evaluatoren, at det var vigtigt som led i udførelsen af strategien, at vækstforum identificerede alle relevante aktører, idet strategien blev omdrejningspunktet for, hvem der var relevant i udmøntningen.

I de sager, hvor vækstforum indstiller, at der anvendes strukturfondsmidler, sendes indstillingen til Erhvervsstyrelsen, der foretager legalitetskontrol, og bevilger midlerne. Afhængigt af sagens kompleksitet og karakter kan denne proces kræve en del administrativ bearbejdning af sagerne i både styrelsen og vækstforumsekretariatet. Det er Erhvervsstyrelsens erfaring, at der hyppigt er behov for uddybende sagsbehandling i de sager, vækstforumsekretariaterne indsender.

Regionale erhvervsudviklingsmidler bevilges af regionsrådet som tidligere nævnt i den enkelte region. Regionsrådet kan kun anvende midlerne efter indstilling fra vækstforum, men har dog mulighed for at afvise vækstforums indstilling. Dette sker imidlertid kun yderst sjældent. Da det er regionsrådet, der også stiller sekretariat til rådighed for vækstforum, er der som hovedregel en god fornemmelse af, hvordan en indstilling fra vækstforum vil blive modtaget i regionsrådet.

⁶⁷ Strategisk evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, april 2011, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

⁶⁸ Tema-evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, september 2009, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

⁶⁹ Midtjylland og Hovedstaden anvendte en topstyret model, mens de øvrige havde en større grad af bottom up tilgang. Sjælland, Syddanmark og Nordjylland er senere i højere grad gået over til en topstyret model.

⁷⁰ Tema-evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, september 2009, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

⁷¹ Strategisk evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, april 2011, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Danske Regioner identificerede i 2011 37 regionale projekter, hvor to eller flere vækstfora samarbejdede, især inden for sundheds- og velfærdsinnovation/-teknologi, klima og energi og vækstvirksomheder. Hovedparten af samarbejdsprojekterne er mellem nabovækstfora, men enkelte projekter er landsdækkende fx Center for Kystturisme (ekskl. Hovedstaden) og Accelerace Spin-off.⁷² Evaluators på strategisk evaluering fra 2011 anbefalede, at der koordineres på tværs af vækstfora, når det gælder strategiske satsninger, der ikke naturligt kan afgrænses til en region.⁷³

Boks 4.5 Deloitte's vurdering

Beslutningsprocesser og styring

Beslutningsprocesserne er generelt blevet professionaliseret, bl.a. i kraft af tydeligere krav til projektansøgningers opstilling af resultatmål og brug af eksterne eksperter til kvalificering af projektgrundlag mv. Beslutningsprocesserne er i øvrigt kendetegnet ved en grundig forberedelse og dialog på administrativt niveau blandt de parter, der deltager i vækstforaene. Evalueringen viser, at der i alle vækstforaene er etableret administrative forberedelsesfora – fx administrative styregrupper og indstillingsudvalg mv. De indholdsmæssige drøftelser af projektansøgninger og udmøntning finder primært sted mellem ansøgere og sekretariaterne, inden en ansøgning forelægges disse administrative fora.

Den grundige sagsbehandling og inddragelse er dog også ressourcekrævende og langvarig. Det bidrager sammen med EU-lovgivningen vedrørende fx statsstøttereglerne blandt deltagerne i vækstforumarbejdet til, at processen opleves som tung og forholdsvis bureaukratisk. Der er en bred erkendelse af, at dette er vanskeligt helt at undgå – men samtidigt fremstår det som et område, der fremadrettet kræver opmærksomhed dels i modningen af ansøgningerne og i forbindelse med godkendelsen af projekterne med henblik på at reducere den administrative byrde.

Evalueringen har både afdækket forskelle og fællestræk i vækstforaenes styringspraksis. Fx er det i alle regioner vækstforumsekretariaterne, som administrerer yderområdeforpligtelsen. Til gengæld er der forskellige strategier for inddragelse af yderområderne. Fx baserer indsatsen i Vækstforum Nordjylland sig på en center-periferi tilgang, mens Vækstforum Sjælland i højere grad lægger vægt på en balanceret geografisk fordeling af projektholderne.

Vækstforum Midtjylland differentierer sig i sin styringspraksis fra de øvrige regioner på to områder. For det første anvender Midtjylland som den eneste region stort set ikke (åbne) ansøgningsrunder, men baserer sig udelukkende på udbud af programmer og projekter, som efterfølgende styres af den vindende udbyder (operatør). For det andet stiller Vækstforum Midtjylland som hovedregel krav om, at projektansøgningernes medfinansiering er finansiel – i modsætning til værdien af medgået tid. Det er Deloitte's vurdering, at denne praksis vedrørende medfinansiering generelt skærper kravene til projektansøgningernes reelle engagement og deltagelse.

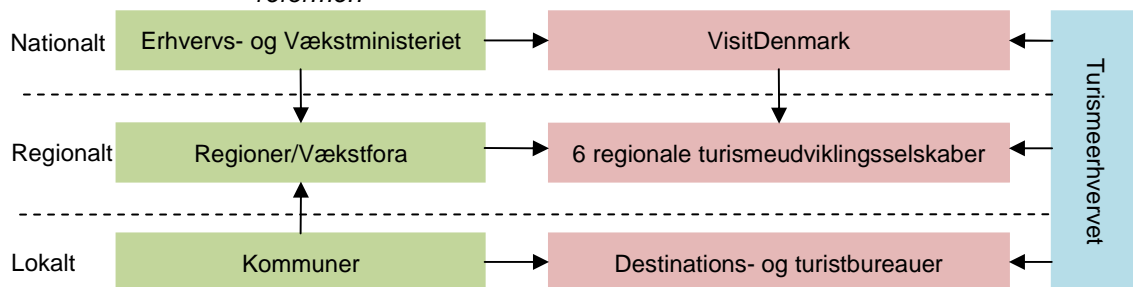
⁷² Projektet har fået støtte fra den konkurrenceudsatte pulje, hvor det indtil 2010 var et tildelingskriterium for puljen, at projekter skulle gå på tværs af vækstfora. Dette kriterium forsvandt imidlertid i forbindelse med en lovændring i 2010.

⁷³ Strategisk evaluering vedr. strukturfondsperioden 2007-2013, april 2011, COWI for Erhvervs- og Byggestyrelsen.

4.2.6. Vækst og udvikling i turismeerhvervet

Med kommunalreformen blev der skabt nye rammer for en styrket lokal og regional indsats på turismeområdet. Turisme er et af seks prioriterede indsatsområder i lov om erhvervsfremme. Derfor spiller turisme en rolle i alle seks regionale erhvervsudviklingsstrategier. Vækstforaene har samlet set investeret en del midler til produkt- og oplevelsesudvikling inden for turisme. Der er også repræsentanter fra turismeerhvervene i alle regionale vækstfora. Turisme indgår desuden i de årlige vækstpartnerskabsaftaler mellem regeringen og vækstforaene.

Figur 4.16 Rolle- og ansvarsfordelingen i dansk turisme efter kommunalreformen



Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af Turismen i kommunerne, KL 2010.

Nationalt varetager VisitDenmark opgaven med at markedsføre Danmark som rejsedestination på udenlandske markeder. Opgaven løses i tæt samarbejde med turismeorganisationer på lokalt og regionalt niveau samt turismeerhvervet.

Med lov om VisitDenmark, som trådte i kraft 1. juli 2010, blev det besluttet, at VisitDenmark fremover skulle fokusere udelukkende på international markedsføring og ikke længere lave udviklingsprojekter, som organisationen tidligere har gjort i samarbejde med de øvrige offentlige aktører. På operationelt niveau indgås der flerårige samarbejdsaftaler mellem VisitDenmark og en række af de regionale turismeselskaber.

Lov om VisitDenmark indebærer også, at ansvaret for at understøtte produkt- og oplevelsesudviklingen på turismeområdet også fremadrettet ligger hos de kommunale og regionale turismeaktører i samarbejde med erhvervet.

På regionalt plan blev der etableret seks regionale turismeudviklingsselskaber, der fungerer som operatører for den regionale turismeindsats og dækker de fem regioner samt Bornholm. Denne opgave handler bl.a. om at binde de offentlig-private ydelser sammen til turismeprodukter, der – i tæt samarbejde med VisitDenmark – kan markedsføres på udenlandske markeder. De regionale turismeudviklingsselskaber fungerer i vidt omfang som operatør for vækstforaenes turismesatsninger.

De regionale turismeudviklingsselskaber samarbejder dels med de private og kommunale turismeaktører (virksomheder, turistbureauer, -informationer, diverse netværk mv.) om turismeudviklingen, og dels med den nationale turismefremmeorganisation VisitDenmark om markedsføring og branding internationalt. Med henblik på at samarbejde og koordinere den internationale markedsføringsindsats sidder direktionsmedlemmer fra VisitDenmark med i de regionale selskabers bestyrelser.

Investeringer til turisme – nationalt og regionalt

Størstedelen af statens bevillinger til turisme går til at medfinansiere VisitDenmark. Fonden finansieres gennem en årlig bevilling på finansloven på ca. 115 mio. kr. Dertil kommer privat medfinansiering i forbindelse med konkrete markedsføringsaktiviteter.

I perioden 2007-2011 har vækstforaene i gennemsnit samlet investeret ca. 205 mio. kr. i turisme. Heraf går ca. 80 mio. kr. til at medfinansiere de regionale turismeselskaber. Selskabernes øvrige finansiering er aktivitetsbaseret og kommer fra virksomheder, kommuner, fonde, projektpartnere mv.

Den øvrige del af vækstforaenes investeringer i turisme går til at medfinansiere udviklingsprojekter og -aktiviteter målrettet turismeerhvervet. Midlerne til disse aktiviteter er som oftest flerårige og skal styrke innovation, produkt- og oplevelsesudvikling, kompetenceudvikling og profilering af turismen i alle dele af Danmark. Aktiviteterne dækker bredt og omfatter bl.a. transportmæssig tilgængelighed, kyst og natur, kulturarv, destinationsudvikling, erhvervssturisme og events samt formidling, bl.a. via nye it-pladformer. De regionale vækstforas investeringer i denne type aktiviteter – der oftest er flerårige – har i perioden 2007-2011 i gennemsnit ligget på knap 130 mio. kr. om året.

Tabel 4.6 Vækstforaenes investeringer i turisme, 2007-2011 (mio. kr.)

Region	2007	2008	2009	2010	2011	Gennemsnit pr. år
Regionale turismeselskaber	62	81	81	85	81	78
Øvrige udviklingsaktiviteter	111	126	141	84	177	128
I alt	173	207	222	168	258	206

Kilde: Danske Regioner.

Tværgående turismesamarbejder

Dansk Turismefremme, der er en interesseorganisation for de lokale turistforeninger, oplyser, at der i 2012 er i alt 21 turismesamarbejder i Danmark. Flere samarbejdsprojekter går på tværs af regionsgrænser og involverer både lokale og regionale aktører samt destinationssamarbejder. Følgende fire projekter er eksempler på, hvordan der regionalt og lokalt samarbejdes om produkt- og oplevelsesudvikling. I de fleste af eksemplerne har vækstforum bidraget med en stor del af finansieringen via EU's Strukturfonde:

- Projekt Hærvejen, er et turismesamarbejde mellem Viborg, Silkeborg, Hedensted, Ikast-Brande, Vejle, Vejen, Haderslev og Aabenraa Kommuner samt vækstforaene i Syddanmark, Midtjylland og Nordjylland. Der samarbejdes om guidede ture og aktiviteter mv. langs med hærvejen.
- Wellcome er et projektsamarbejde mellem Sønderborg og Vejle Kommuner, Region Syddanmark, Comwell Kellers Park og Sinatur Hotel Haraldskær om nye innovative sundheds- og velværeoplevelser i Syddanmark, som sammenkobler spabehandlinger, wellness, sunde fødevarer, motion og rekreation. Projektet handler om at skabe vækst og øget omsætning ved at udvikle nye helårsturismeprodukter inden for wellness.
- Fjordregion – Helårsoplevelsesregion er et dansk-tysk turismeprojekt mellem kommunerne omkring Flensborg Fjord – fra Langballig til

Flensborg over Sønderborg til Aabenraa, der samarbejder om sikre en mangfoldig og vedvarende tilbudsstruktur af helårsoplevelser.

- Kongernes Nordsjælland, Fredensborg, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Hillerød, Region Hovedstaden, Wonderful Copenhagen og Visitnordsjælland samarbejder om at gøre Nordsjælland til en attraktiv turismedestination.

En del kommuner arbejdede allerede i 2009 med destinationssamarbejder. Hele 71 pct. af de 65 kommuner, som deltog i KL's turismeundersøgelse, oplyste, at de aktuelt deltog i et tværkommunalt destinationssamarbejde omkring turismeservice, produktudvikling og markedsføring. Samarbejdet skete i erkendelse af, at turisten ikke stopper ved kommunegrænsen, og at området derfor bedst udvikles og markedsføres i større geografiske enheder (se også afsnit 4.1.7. om den kommunale indsats på turismeområdet).

Fortsat behov for øget koordination inden for turismen

Samarbejdet og koordinationen om vækstskabelse i turismen har potentiale til at fungere mere effektivt. Det gælder bl.a. samarbejdet i forhold til turismens værdikæder, hvor alle led, herunder de kommunale, regionale aktører og VisitDenmark, kan forbedre samarbejdet om vækstskabende projekter. Netop med henblik på at sikre koordinationen på tværs nedsatte Erhvervs- og Vækstministeriet i 2010 (i forbindelse med den ny lov om VisitDenmark) en tværgående koordinationsgruppe for turisme, hvor regionerne, VisitDenmark, KL, Danske Regioner, HORESTA, Dansk Industri, Dansk Erhverv og Turisterhvervets Samarbejdsforum er repræsenteret. Gruppen sekretariatsbetjenes af Erhvervs- og Vækstministeriet, som også er formand.

Den tværgående koordinationsgruppe har en rådgivende kompetence og skal arbejde på et overordnet og strategisk niveau. Gruppen skal afgive anbefalinger til erhvervs- og vækstministeren, VisitDenmark samt de regionale og kommunale turismeaktører om, hvordan den tværgående koordination af turismefremmeindsatsen kan styrkes mellem turismens aktører på både privat, statsligt og lokalt niveau. Det er planlagt, at koordinationsgruppen afgiver anbefalinger til erhvervs- og vækstministeren ultimo 2012.

Etableringen af de nye kommunale turismesamarbejder og afviklingen af Region Syddanmarks regionale turismeudviklingsselskab, der er gennemført i 2012, tegner et billede af, at de lokale og regionale turismeaktører går nye veje i samarbejdet om at skabe vækst i turismen. Generelt defineres samarbejdet i stigende grad omkring turisternes efterspørgsel efter oplevelser og destinationer, frem for samarbejder defineret af kommuneller regionsgrænser. Generelt set er der potentiale for øget vækst i turismen gennem et stadigt mere effektivt samarbejde mellem turismens aktører, hvor turistens behov er i fokus.

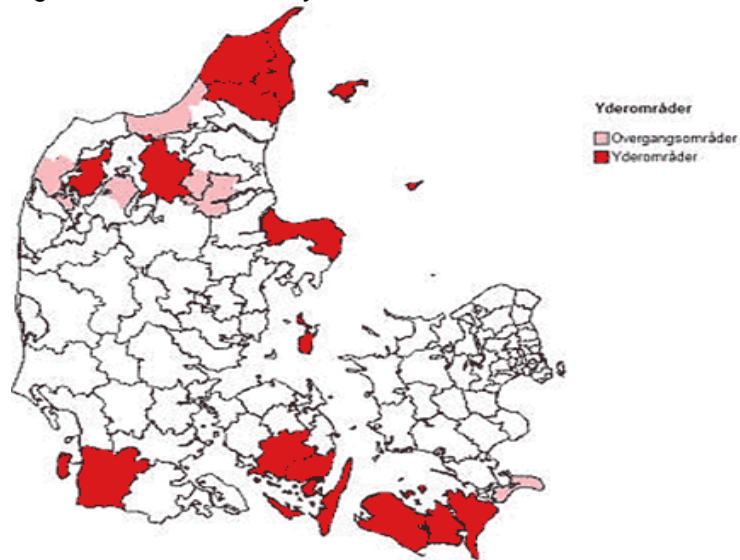
4.2.7. Udviklingsaktiviteter i yderområderne⁷⁴

Aftalen om kommunalreformen fastslog, at yderområderne skulle have høj prioritet i vækstforaenes arbejde. Vækstforaene skulle udvikle og prioritere initiativer til at forbedre de lokale vækstvilkår, herunder udviklingen af yderområderne. Det blev derfor fastlagt, at yderområderne skulle sikres

⁷⁴ Yderområder defineres i strukturfondssammenhæng som områder, hvor 1. Erhvervsindkomsten er under 90 pct. af landsgennemsnittet, 2. befolkningsudviklingen er på under 50 pct. af landsgennemsnittet, og 3 småøer.

mindst samme andel af EU-strukturfondsmidlerne som i hidtil,⁷⁵ hvilket på landsplan svarede til 35 pct under ét. Yderområderne dækker 16 kommuner samt småøerne under Sammenslutning af Danske Småøer. Desuden har en række områder, som før kommunalreformen var selvstændige kommuner, status af overgangsområder i indværende strukturfondsperiode, jf. figur 4.17.

Figur 4.17 Overblik over yderområder

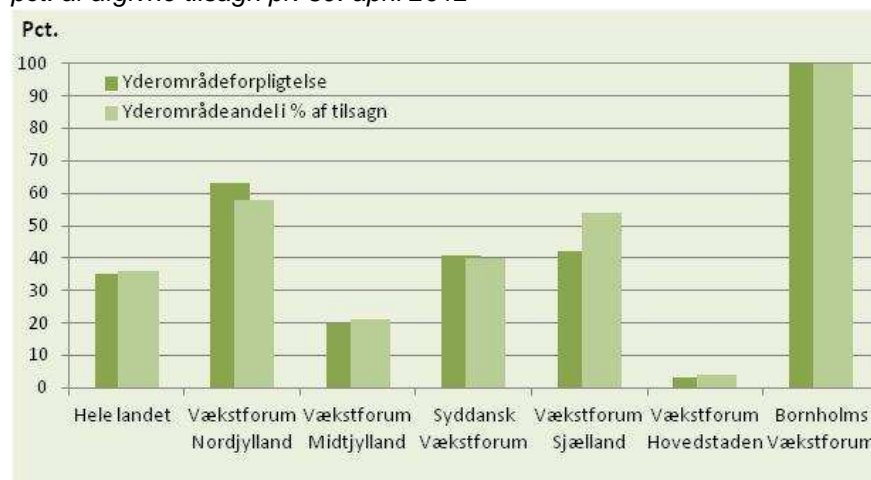


Der er regionale variationer i yderområdeandelen for de enkelte regioner, fx har Vækstforum Nordjylland en yderområdeandel på 63 pct., mens Vækstforum Hovedstadens er 0 pct. Fordelingsnøglen for yderområdeandelen er politisk vedtaget.

Vækstforaene søger generelt at integrere indsatsen for yderområderne i den samlede indsats. Det fremgår bl.a. af lov om erhvervsfremme, at de regionale vækstfora i forbindelse med udarbejdelsen af erhvervsudviklingsstrategierne også skal have fokus på yderområderne. Frem for at udvikle små og spredte initiativer har vækstforaene forsøgt at forpligte regionale erhvervsudviklingsoperatører som fx de regionale væksthuse og universiteterne til at inddrage virksomheder og andre partnere fra hele regionen. Syddansk Vækstforum har etableret en særlig pulje til udvikling af yderområderne på 20 mio. kr. Som led i indstillingen af strukturfondsprojekter til Erhvervsstyrelsen angiver vækstforaene en forventet yderområdeandel for det pågældende projekt. Yderområdeandelen opgøres løbende og udgjorde pr. 30. april 2012 36 pct., jf. figur 4.18.

⁷⁵ Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre vedr. lov om erhvervsfremme, 24. maj 2005.

Figur 4.18 Vækstforas yderområdeforpligtelse samt yderområdeandel i pct. af afgivne tilsagn pr. 30. april 2012



Kilde: Materiale til Overvågningsudvalgets møde den 13. juni 2012.

Note: Den angivne yderområdeforpligtelse for Vækstforum Hovedstaden skyldes en teknisk omflytning af midler fra Vækstforum Sjælland til et regionalfondsprojekt i regi af Vækstforum Hovedstaden.

Der ses samtidig i flere regioner eksempler på, at specifikke projekter målrettes erhvervsudvikling i yderområder. Vækstforum i Nordjylland har fx konstateret, at det er svært at rekruttere små og mellemstore virksomheder til nogle af de store, brede virksomhedsudviklingsprogrammer og har derfor iværksat projektet Yderlig Vækst i Nordjylland. Indsatsen har et samlet budget på ca. 100 mio. kr. og koncentrerer sig udelukkende om små og mellemstore virksomheder i yderområderne. Her kan virksomhederne få rådgivning via eksterne konsulenter, et kompetenceløft i form af uddannelse af ledelse og medarbejdere, tilskud til at ansætte en ny højtuddannet medarbejder samt adgang til netværksaktiviteter.

4.2.8. Deltagelse i regionale grænseoverskridende erhvervsudviklingsmæssige samarbejder

Ved Danske Regioners kortlægning af tværregionalt samarbejde i 2011 bidrog vækstforaene også med eksempler på, hvordan udenlandske samarbejdspartnere involveres med henblik på at inddrage udenlandsk inspiration, viden og kompetencer. Kortlægningen, der rummer en mindre del af vækstforaenes udenlandske samarbejdspartnere, lister 14 samarbejder. Kortlægningen viste, at de fleste udenlandske samarbejdspartnere findes i vore nabolande.⁷⁶ En del af forklaringen herpå angives at være, at en betydelig del af projekterne er finansieret af Interreg.⁷⁷

Ud over de politisk-strategiske samarbejder, der eksempelvis eksisterer i Øresundsregionen, hen over den dansk-tyske landegrænse og den sydvestlige Østersø viste undersøgelsen, at der eksisterer forskellige typer af samarbejde:

For det første er der samarbejder, der skal internationalisere regionale klynger. Det gælder fx REG X's samarbejde med internationale partnere fra Tyskland, Spanien, Norge og Østrig. Et andet eksempel er Life Sci-

⁷⁶ Kortlægning af vækstforaenes tværregionale samarbejder, Danske Regioner, august 2011.

⁷⁷ Interreg er et EU-program, der giver økonomisk støtte til samarbejde på tværs af grænser og regioner med henblik på at skabe en balanceret udvikling i EU.

ence Ambassador Programme, som er et globalt netværk af life science klynger, der hjælper virksomheder og forskningsinstitutioner med at finde partnere og investorer i andre dele af verden. Ud over Medicon Valley/Øresundsregionen deltager Kobe-Kansai i Japan, British Columbia i Canada, Seoul i Sydkorea og Boston i USA. Også Copenhagen Cleantech Cluster er i færd med at etablere netværk med 10-15 førende cleantech klynger fra hele verden.

For det andet er der internationale samarbejder, der knytter sig tæt til særlige fokusområder i den regionale erhvervsudviklingsstrategi. Det gælder fx samarbejdet med tyske parter om at udnytte mulighederne for vækst og beskæftigelse i relation til bygningen af Femern Bælt-forbindelsen og SILVER – et EU-projekt, der skal udbrede anvendelsen af præ-kommercielle indkøb af velfærdsteknologi, med deltagere fra Danmark, Holland, Storbritannien, Sverige og Finland.

For det tredje er der projekter, der sigter mod læring og kritisk masse. Det gælder fx KASK Inkubator, der er et projekt, hvor 300 virksomheder fra udviklings- og forskerparker i Danmark, Sverige og Norge deltager i udviklingsforløb, coaching, rådgivning mv., ligesom ansatte i parkerne gennemfører kompetenceudviklingsforløb for business coaches.

4.2.9. Opsummering vedr. de regionale vækstforas indsats

Evalueringen af vækstforas indsats viser, at det i vid udstrækning er lykkedes at indfri ambitionerne med etableringen af de regionale vækstfora. Erhvervsudviklingsstrategierne har eksempelvis bidraget til at skabe et mere strategisk fundament for indsatsen. Det var bl.a. formålet med forankringen af udviklingen af de lokale vækstvilkår i regionerne ved brug af de regionale vækstfora at sikre et stærkt og bredt lokalt ejerskab til arbejdet med erhvervsudvikling. Evalueringen viser dog samtidig, at der er forskelle fra region til region på, hvor god den lokale forankring af vækstforas indsats er, ligesom der peges på, at samarbejdet på tværs af de regionale vækstfora kan styrkes.

Det var endvidere intentionen med kommunalreformen, at der skulle sikres en større professionalisering i arbejdet med erhvervsudviklingen. I forbindelse hermed blev de regionale vækstfora tildelt en række konkrete redskaber: erhvervsudviklingsstrategien; overvågning af de lokale vækstvilkår samt afgive indstilling om medfinansiering af erhvervsudviklingsaktiviteter. Evalueringen viser, at de tre redskaber langt hen ad vejen har bidraget til at styrke den sammenhængende erhvervsudviklingsindsats og bidrage til at skabe regional forankring. Det er ligeledes vurderingen, at etableringen af vækstforumsekretariater i regi af regionerne også har bidraget til en større professionalisering og fokusering i håndteringen af erhvervsudviklingsindsatsen med. Der er forskel på, hvordan de enkelte regioner har tilrettelagt arbejdet med regional udvikling, hvilket også skal ses i lyset af de regionale og lokale forskelle.

I forbindelse med de politiske aftaler om kommunalreformen blev det aftalt, at 35 pct. af strukturfondene skulle komme yderområderne til gode under ét (yderområdeforpligtelsen). Evalueringen af kommunalreformen viser, at de regionale vækstfora opfylder forpligtelsen i forhold til yderområderne. Den konkrete indsats i de enkelte regioner er tilrettelagt forskelligt, men generelt søger de regionale vækstfora at integrere yderområdeforpligtelsen i den samlede indsats.

Boks 4.6 Deloittes vurdering

Evalueringen viser samlet set, at intentionerne med etableringen af de regionale vækstfora i vid udstrækning er blevet indfriet. For det første er regionerne i kraft af deres større geografiske udstrækning en mere hensigtsmæssig ramme for det regionale erhvervsudviklingsarbejde end de tidligere amter. Der er med lov om erhvervsfremme skabt en klarere kompetencefordeling mellem kommuner og regioner. For det andet er der med erhvervsudviklingsstrategierne skabt et tydeligere strategisk fundament for indsatsen. For det tredje er der sket en professionalisering, hvor der bl.a. via tydeligere krav til resultatopstilling og opfølgning samt brug af eksterne faglige eksperter til kvalificering af projektgrundlagene er større opmærksomhed på at sandsynliggøre god erhvervspolitisk effekt af indsatsen. Endelig er der med vækstforaene skabt bedre sammenhæng i indsatsen og et stærkere regionalt ejerskab både til den strategiske retning og den konkrete udmøntning. I de regioner, hvor samarbejdet fungerer bedst, er der etableret en høj grad af konsensus og et ganske ligeværdigt samarbejde mellem regioner, kommuner, erhvervs- og lønmodtagerorganisationer samt uddannelsesinstitutionerne.

Der kan desuden fremdrages eksempler på indsattstyper, hvor evalueringerne tyder på en god effekt. Det gælder fx professionel rådgivning til nystartede virksomheder, som bl.a. er vist at have positive effekter på virksomhedernes overlevelses- og vækstrater. Ligeledes synes dele af innovationsindsatsen at have lovende perspektiver. Fælles for disse indsattstyper er, at de adresserer tydelige barrierer, som markedet ikke kan forventes at kunne overkomme uden en offentlig erhvervspolitisk indsats.

Billedet er dog ikke uden nuancer. Der er områder, hvor der fortsat er potentiale for at udvikle og styrke erhvervsudviklingsarbejdet yderligere, og der er delelementer i den samlede indsats, som generelt eller i enkelte regioner fremstår mindre velfungerende.

Det er Deloittes vurdering, at vækstforaene generelt vil kunne forfølge forbedringspotentialerne inden for de eksisterende institutionelle rammer. De fleste vækstfora har fået etableret et godt samarbejde med en bred vifte af aktører inden for de nuværende rammer, mens andre vækstforas aktører fremstår mere fragmenterede. Derudover tyder evalueringen på, at det tværregionale samarbejde ikke hidtil har fundet sted i tilstrækkelig udstrækning, men at dette vurderes at være muligt at fremme inden for de eksisterende rammer. En række af de forhold, som fremstår som opmærksomhedspunkter, fremdrages i det følgende og uddybes igennem rapporten.

4.3. Vurdering

Generelt viser den evaluering af kommunalreformen på området for regionale udvikling, som arbejdsgruppen har foretaget, at det langt hen ad vejen er lykkedes at indfri målet om en enstrengt og mere sammenhængende indsats på erhvervsområdet. En generel betragtning, som også lønmodtagerorganisationer og erhvervsorganisationer synes at dele.

Det fremgår dog også, at der er områder, hvor der stadig kan arbejdes på at styrke den sammenhængende og enstrengede indsats. Det gælder bl.a. i forhold til den vertikale koordination mellem stat, regioner og kom-

muner, men også i forhold til den horisontale koordinering er der stadig områder, der kan styrkes. Dette er blevet påpeget både i forbindelse med den eksterne høring og er også fremhævet i Deloittes evaluering.

For så vidt angår den vertikale koordination, viser Deloittes evaluering, at vækstpartnerskaberne i deres nuværende form har relativt begrænset værdi, men har stor politisk værdi. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der generelt kan være et behov for at styrke sammenhængen mellem den statslige, regionale og kommunale indsats for vækst og erhvervsudvikling. Det kan ske fx ved at justere vækstpartnerskaberne, så der bliver et større fokus på effekt bl.a. ved at fokusere på samarbejdsfelter, hvor Danmark har erhvervsområder med særlige styrker og potentialer, og som de regionale vækstfora også har fokus på i deres arbejde. Alternativt kan det overvejes ikke at fortsætte partnerskabsaftalerne efter 2013. Arbejdsgruppen vurderer endvidere, at Danmarks Vækstråd inden for eksisterende økonomiske rammer har mulighed for i højere grad at styrke den vertikale koordinering i sit virke.

Evalueringen af kommunalreformen peger på, at der også synes at være et forbedringspotentiale i koordineringen mellem den regionale og lokale erhvervsudviklingsindsats. Således tegner der sig et billede af, at 60 pct. af kommunerne i nogen eller høj grad orienterer sig mod den regionale erhvervsudviklingsstrategi i forbindelse med kommunens eget strategiarbejde på erhvervsområdet. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det generelt var et af hovedformålene med kommunalreformen på erhvervsområdet, at der skulle skabes en sammenhængende indsats, hvor den statslige indsats satte den overordnede retning, som blev afspejlet videre i den regionale indsats, bl.a. gennem de regionale erhvervsudviklingsstrategier og videre i den kommunale erhvervsindsats. Der kan således være behov for, at kommunerne og regionerne drøfter, hvordan sammenhængen mellem den regionale og kommunale indsats i relevant omfang kan styrkes yderligere.

Deloittes undersøgelse viser, at koordinationen mellem regioner og kommuner på turismeområdet fremstår svag i nogle dele af landet. Turismeområdet er generelt et område, hvor der er stort fokus både lokalt og regionalt, og derfor også bruges en del økonomiske midler. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det er vigtigt at undgå overlap i indsatsen og få mest muligt ud af de midler, der bruges på området. Der er i regi af arbejdet med regeringens offensive erhvervs- og vækstpolitik nedsat et vækstteam for turisme og oplevelsesøkonomi, der også forventes at have fokus på denne problemstilling.

Den enstrengede struktur på erhvervsområdet skulle bl.a. understøttes af en klar opgavemæssig identitet mellem stat, regioner og kommuner, så man undgik overlap i opgaveløsningen, og virksomhederne kun skulle henvende sig et sted. Det er vurderingen, at det langt hen ad vejen er lykkedes at opnå dette. Der er dog enkelte steder, hvor der vurderes fortsat at være et forbedringspotentiale. Derfor vurderer arbejdsgruppen, at regeringen og KL i forbindelse med den forestående evaluering af væksthuse efteråret 2012 også ser nærmere på eventuelle overlap i varetagelsen af den specialiserede erhvervsservice mellem kommuner og væksthuse, således at eventuelle overlap undgås.

Kommunerne har generelt styrket erhvervsindsatsen over årene. Arbejdsgruppen finder, at det er positivt, men konstaterer, at der er betydelige forskelle i ressourceforbrug mellem kommunerne, og at godt halvdelen af midlerne anvendes til direkte erhvervsservice og erhvervsudvikling, selv

om at der er etableret større enheder på området. Det er arbejdsgruppens vurdering, at emnet kan drøftes i tilknytning til opfølgningen på regeringens og KL's aftale i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi for 2013, hvor det fremgår, at parterne er enige om at igangsætte et arbejde, der skal se nærmere på kommunernes bidrag til vækst og erhvervsudvikling.

I forhold til de regionale vækstforas indsats er arbejdsgruppens vurdering generelt, at de i høj grad har indfriet de ambitioner, der var på området. Der er blevet skabt et større ejerskab og lokal forankring af erhvervsindsatsen, og der er med erhvervsudviklingsstrategierne skabt et stærkere strategisk fundament for indsatsen. Ligeledes har man med de regionale vækstfora sikret en større professionalisering og effektivitet i opgaveløsningen. Samtidig peger evalueringen på, at der fortsat er et forbedringspotentiale på visse områder.

Deloittes evaluering viser, at i de regioner, hvor samarbejdet fungerer bedst, er der etableret en høj grad af konsensus og et ganske ligeværdigt samarbejde mellem regioner, kommuner, erhvervs- og lønmodtagerorganisationer samt uddannelsesinstitutioner. Arbejdsgruppen opfordrer til, at der løbende i de regionale vækstfora arbejdes aktivt med at sikre ejerskab og forankring af de regionale erhvervsindsatser, og ikke mindst i Østdanmark bør de regionale vækstfora arbejde aktivt med dette.

Deloittes evaluering viser endvidere, at der fortsat er et varierende og på nogle områder svagt samarbejde på tværs af de regionale vækstfora. Deloittes evaluering viser desuden, at den regionale forankring naturligt fører til, at der fortrinsvis benyttes operatører inden for egen region i forbindelse med projekter og satsninger. Ligeledes er det arbejdsgruppens vurdering, at der ofte arbejdes med de samme områder på tværs af regioner, uden at der drages nytte af de erfaringer, der er gjort i andre regioner. Derfor er det arbejdsgruppens vurdering, at der er et behov for i endnu højere grad at drage nytte af de erfaringer, der gøres på tværs af de regionale vækstfora. Samtidig vurderer arbejdsgruppen, at de regionale vækstfora givet den naturlige orientering mod egen region har et relativt begrænset fokus på samarbejde og koordination på tværs af vækstfora. Det er arbejdsgruppens vurdering, at dette kan fremmes yderligere med udgangspunkt i de særlige regionale forhold, der måtte gøre sig gældende, fx gennem de regionale vækstpartnerskaber.

Evalueringen viser, at de regionale vækstfora gennem årene har igangsat projekter for betydelige midler, og det fortsat er en udfordring at kvantificere resultatskabelsen af denne indsats. Det er således ikke muligt at drage tydelige konklusioner om effekten af den samlede indsats. Det skyldes til dels velkendte metodiske udfordringer såsom betydningen af kontrol for tredje variabel mm.

Deloittes evaluering peger også på, at der i forhold til den omfattende brug af evalueringer i de regionale vækstfora i højere grad kan gøres brug af evalueringer som styrings- og læringsredskaber i beslutningstagningen.

Arbejdsgruppen kan konstatere, at der allerede er igangsat en række tiltag, som må forventes at styrke regionernes brug af evalueringer. Det drejer sig fx om udarbejdelsen af en evalueringsguide, registerværktøj i Danmarks Statistik, evalueringskurser samt et samarbejdsprojekt mellem Erhvervsstyrelsen og de regionale vækstfora om et treårigt projekt, der skal styrke effektmålingsmetodeudvikling og anvendeligheden af projekt-evaluering.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der fortsat skal arbejdes med evidensbaseret evaluering på området, og at Danmarks Vækstråd i sit videre virke kan overveje at bidrage til at fremme en ensartet evalueringspraksis på tværs af de regionale vækstfora, bl.a. ved at opstille et fælles evalueringsparadigme. Ligeledes kan en styrkelse af krav, der bidrager til at synliggøre effekter af projekterne, adresseres i forbindelse med programmeringen af den kommende strukturfondsperiode.

I evalueringen peger Deloitte også på, at processen fra projektidé til tilsgagn om medfinansiering er tids- og ressourcekrævende, hvilket bl.a. medvirker til at mindske virksomhedernes engagement i strukturfondsprojekter. En pointe som også blev fremført i forbindelse med den eksterne høring. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er behov for at sikre et enklere og hurtigere sagsforløb i forbindelse med strukturfondsprojekter, og det er derfor arbejdsgruppens anbefaling, at der lægges væsentlig vægt på dette perspektiv i forbindelse med tilrettelæggelse af den kommende strukturfondsperiode.

Boks 4.7 Deloitte's vurdering

- *Intentionerne med etableringen af de regionale vækstfora er i vid udstrækning blevet indfriet. Der er således sket en professionalisering og fokusering af den regionale erhvervsudviklingsindsats. Desuden er der generelt etableret et tættere samarbejde mellem regioner, kommuner, erhvervsorganisationer, arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer samt forsknings- og uddannelsesinstitutioner.*
- *Erhvervsudviklingsstrategierne har skabt et stærkere strategisk fundament for indsatsen og fungerer som reelt styringsgrundlag for den konkrete udmøntning og tilrettelæggelse, om end der også kan peges på indsatser, hvor der er en mindre klar sammenhæng mellem projekter og erhvervsudviklingsstrategier.*
- *Der er både forskelle og fællestræk mellem vækstforaenes strategier, udmøntning og styringspraksis. Forskellene vedrører bl.a. betoningen af det internationale fokus, i hvilket omfang projekter initieres via ansøgningsrunder eller efter annoncering samt anvendelsen af væksthuse*
- *Der er regionale forskelle med hensyn til opbakning og ejerskab til arbejdet i vækstforaene. Forskellene afspejler i vid udstrækning forskellige udgangspunkter og traditioner for samarbejde på erhvervsområdet, som også var gældende før kommunalreformen. Evalueringen viser, at vækstforaene i det jysk-fynske område generelt fremstår som velfungerende partnerskaber.*
- *Koordination og samarbejde mellem vækstforaene indbyrdes og i forhold til staten er områder, der bør have større opmærksomhed fremadrettet. Internt i de enkelte regioner er der også eksempler på områder med svag koordinati-on, særligt turismeområdet.*
- *Det administrative arbejde i tilknytning til vækstforaene er betydeligt. Dette omfatter initiering og faglig kvalificering af indsatser, drøftelser mellem ansøgere og de regionale sagsbehandlere for at løfte projektansøgningerne samt koordinering og drøftelser mellem de mange aktører i samarbejdet. Ikke mindst er der påpeget omfattende sagsbehandling vedrørende fx støtteberettigelses- og medfinansieringsregler for EU-midlerne. Langvarige og ressourcekrævende administrationsprocesser er en potentiel barriere for virksomheders deltagelse i vækstforumprojekter.*
- *Professionelle operatører som fx væksthuse, universiteter og organisationer, som Copenhagen Capacity, er udførende på en stor og stigende del af den samlede indsats. Dette er udtryk for en professionalisering og for en prioritering af større indsatser, men fører også til en form for institutionalisering*

af erhvervsudviklingsarbejdet, som indebærer risici for driftslignende tilskud og mindre konkurrence om midlerne.

- *Der er forholdsvis begrænset konkurrence om erhvervsudviklingsmidlerne.* Det kan være vanskeligt at tiltrække kvalificerede projektansøgninger inden for alle områder, eksempelvis mht. turisme og yderområder. Dette er medvirkende til, at sagsbehandling og projektmodning tager lang tid.
- *Vækstforaene har generelt stort fokus på resultater og effekt, og der anvendes betydelige ressourcer på opfølgning og evaluering.* Dokumentation af erhvervspolitiske effekter er dog vanskelig at etablere empirisk på grund af metodiske udfordringer med at påvise årsags-virknings sammenhænge. Trods den store evalueringsindsats er det derfor ikke muligt at drage tydelige konklusioner om effekten af den samlede indsats. Dette skal også ses i lyset af karakteren af de støttede projektyper, hvor flere typisk har fokus på samspil mellem universiteter og erhvervsliv, kompetenceudvikling mv., hvor effekterne ofte først indfinder sig på sigt. For nogle indsatsstyper – fx rådgivningsbistand til nye virksomheder – er der etableret god evidens for, at indsatsen har effekt.

5. Udgifter til administration

Ifølge kommissoriet skal der gennemføres en kortlægning og evaluering af regionernes udgifter til administration af det regionale udviklingsområde, herunder primært administration af erhvervsudviklingsområdet (drift af vækstfora mv.). Kortlægningen skal som led heri belyse omfanget af ressourcer, der anvendes til udarbejdelse af strategier, handlingsplaner, sekretariatsbetjening af vækstforum mv. i de enkelte regioner med henblik på at vurdere om midlerne, der anvendes på administration, samlet set kan anvendes mere effektivt.

Kapitel 5 indledes med en kort beskrivelse af, hvilke opgaver det regionale udviklingsområde dækker over (afsnit 5.1). Efter en afgrænsning af, hvad udgifter til administration dækker over, samt en beskrivelse af datagrundlaget (afsnit 5.2), beskrives fordelingen og udviklingen i regionernes nettodriftsudgifter (afsnit 5.3). Herefter beskrives, hvor mange årsværk der arbejder med det regionale udviklingsområde i regionerne, herunder også opgjort på enkeltområder (afsnit 5.4). Kapitel 5 afrundes med en vurdering (afsnit 5.5).

5.1. Beskrivelse af det regionale udviklingsområde

Regionernes hovedopgave er at stå for driften og planlægningen af det offentlige sundhedsvæsen. Regionerne varetager også opgaver inden for socialområdet og regional udvikling. Den regionale økonomi er opdelt i tre områder; sundhed, social- og specialundervisningsområdet samt regional udvikling. De tre områder finansieres særskilt og skal hver for sig være i balance. Det regionale udviklingsområde er finansieret af et statsligt bloktilskud (ca. 75 pct.) og et kommunalt grundbidrag (ca. 25 pct.).

De regionale opgaver på udviklingsområdet følger af Regionslovens § 5, som er gengivet i boks 5.1.

Boks 5.1 Regionale udviklingsopgaver, uddrag af Regionslovens § 5

§ 5. Regionsrådet skal i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder,

2) varetage nedennævnte regionale udviklingsopgaver:

- a) udarbejde regionale udviklingsplaner og opgaver til understøttelse heraf,
- b) nedsætte vækstfora, som har ansvaret for udarbejdelse af en regional erhvervsudviklingsstrategi og udarbejdelse af indstillinger til regionsrådet om anvendelse af midler til erhvervsudvikling,
- c) varetage visse koordinerende opgaver vedrørende indsatsen, kapaciteten og den geografiske placering af ungdomsuddannelser og de almene voksenuddannelser,
- d) offentliggøre en strategi for regionens bidrag til en bæredygtig udvikling,
- e) samarbejde med andre landes myndigheder og nedsætte organer til varetagelse heraf,

5) oprette trafikselskaber, der

- a) har ansvaret for opgaver vedrørende offentlig service-trafik i form af almindelig rutekørsel, fastsættelse af takster og billetteringssystemer, koordinering og planlægning af offentlig service-trafik, individuel handicapkørsel for svært bevægelseshæmmede samt privatbaner,
- b) efter aftale med en kommunalbestyrelse eller et regionsråd kan vare-

- tage opgaver vedrørende indkøb af trafik, som kommunen eller regionen skal varetage, samt
- c) efter aftale med en kommunalbestyrelse kan varetage opgaver vedrørende driften af en færgerute på kommunens vegne,
- 6) varetage nedennævnte regionale opgaver vedrørende natur, miljø og fysisk planlægning:
- a) koordinerende og visse øvrige opgaver vedrørende statens og kommunernes fysiske planlægning og planlægning vedrørende miljømål for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder samt vandforsyning,
- b) kortlægning, overvågning, prioritering og oprydning af forurenede grunde samt opgaver i tilknytning hertil samt
- c) kortlægning af råstofforekomster, udarbejdelse af råstofplaner og visse øvrige opgaver vedrørende råstofforekomster og råstofplaner.

I det følgende er opgaverne inden for det regionale udviklingsområde kort beskrevet under følgende hovedoverskrifter:

- Kollektiv trafik
- Erhvervsudvikling
- Den regionale udviklingsplan (RUP)
- Kultur
- Uddannelse
- Miljø

Kollektiv trafik

Regionernes rolle som indkøbere af regional kollektiv trafik er reguleret af lov om Trafikselskaber og indebærer regional finansiering af kollektiv trafik af regional betydning. Regionerne er ansvarlige for at oprette trafikselskaber, som alle kommuner skal deltage i, og for den regionale bustrafik. Regionerne bestiller kørslen hos de regionale trafikselskaber, der indgår kontrakter med busoperatørerne. Tilskud til den kollektive trafik, som omfatter trafikselskabernes drift og administration, udgjorde i 2011 over halvdelen af regionernes nettodriftsudgifter for regional udvikling, jf. tabel 5.1. Regionerne har endvidere det økonomiske ansvar for lokalbanerne, der drives af de regionale trafikselskaber.

De opgaver vedrørende kollektiv trafik, der varetages i regionen, vedrører primært regionens bestilling af kollektiv trafik hos trafikselskabet samt arbejdet med tværgående trafikplanlægning i samarbejde med kommuner og trafikselskaber.

Regioner og kommuner betaler i fællesskab administrationen af trafikselskaberne. I Movia, trafikselskabet på Sjælland, betales administrationen dog kun af de to regioner, Region Hovedstaden og Region Sjælland.

Erhvervsudvikling

Regionerne skal nedsætte regionale vækstfora, og disse skal have repræsentation fra erhvervsliv, kommuner, regionen, arbejdsmarkedets parter og videninstitutioner. De regionale vækstfora har ifølge § 10 i lov om erhvervsfremme til opgave:

- Inden for de nationale rammer at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi for regionen eller den del heraf, som det enkelte vækstforum dækker, med udgangspunkt i områdets rammevilkår og erhvervsspecialisering og med fokus på yderområderne

- At overvåge de regionale og lokale vækstvilkår
- Inden for den fastlagte erhvervsudviklingsstrategi at udvikle og afgive indstilling om medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter. Vækstfora afgiver efter reglerne i lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond og anden lovgivning indstilling til staten om anvendelse af regional- og socialfondsmidler og til regionen om anvendelse af regionale udviklingsmidler til erhvervsformål.

Alle regioner og vækstfora bidrager desuden til Danmarks deltagelse i programmer under det fælles europæiske mål om territorielt samarbejde under Regionalfonden (Interreg-programmer). Regionsrådet har også pligt til at stille sekretariat til rådighed for vækstforaene. Ud over at udvikle strategier og handlingsplaner indebærer dette at indgå i dialog og forhandle med vækstforums mange interessenter, projektpartnere og erhvervsfremmeoperatører samt opfølgning, evaluering og effektmåling. Se kapitel 3 og 4, hvor regional erhvervsudvikling beskrives indgående.

Den regionale udviklingsplan (RUP)

Regionerne har til opgave at planlægge, udvikle og implementere regionale udviklingsplaner. Regionsrådet skal udarbejde regionale udviklingsplaner, som skal opstille strategiske visioner for regionens udvikling. Den regionale udviklingsplan adskiller sig fra de øvrige plantyper ved, at den er strategisk, og ikke arealregulerende.

Planloven beskriver ikke i detaljer, hvordan udviklingsplanen skal udarbejdes. Den regionale udviklingsplan skal, jf. planlovens § 10 a, stk. 3, på grundlag af en helhedsvurdering beskrive en ønskelig fremtidig udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder samt for natur, miljø, herunder rekreative formål, erhverv, inkl. turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur. Den regionale udviklingsplan skal endvidere, jf. planlovens § 10 a, stk. 4, redegøre for sammenhængen mellem den fremtidige udvikling og den statslige og kommunale planlægning for infrastruktur, sammenhængen med regionens eventuelle samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder om plan- og udviklingsmæssige emner og de handlinger, Regionsrådet vil foretage som opfølgning på udviklingsplanen.

Se kapitel 6, hvor de regionale udviklingsplaner beskrives indgående.

Kultur

Det følger af lov om ændring af en række love på Kulturområdet (Udmøntning af kommunalreformen på kulturområdet), at regionerne kan medvirke til at igangsætte kulturbegivenheder samt udvikle kulturelle tilbud, som kan videreføres af andre parter i en mere permanent drift. Derudover kan regionerne sammen med en eller flere kommuner i forening indgå i kulturaftaler inden for de ovennævnte kompetencer, der er tillagt regionerne på kulturområdet. Regionerne har således ikke mulighed for at forestå eller yde tilskud til egentlig drift af kulturinstitutioner eller kulturtilbud.

Uddannelse

Regionsrådet koordinerer den samlede indsats i regionen for at sikre sammenhæng i udbuddet af ungdomsuddannelser (de gymnasiale uddannelser) og grundforløbene i erhvervsuddannelserne) og voksenuddannelse, herunder for så vidt angår den geografiske placering af udbuddet og uddannelsernes kapacitet, med henblik på at sikre, at der er et tilstrækkeligt og varieret udbud i regionen. Regionsrådets koordinering sker

i samarbejde med de selvejende ungdomsuddannelsesinstitutioner og voksenuddannelsescentre, jf. § 34 a i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og § 10, stk. 1 og 2, i lov om institutioner for almengymnasial uddannelse og almen voksenuddannelse mv.

Med henblik på at understøtte den enkelte regions udviklingsplan kan regionsrådet efter ansøgning fra et gymnasium eller erhvervsskole yde formåls- og tidsbestemte udviklingstilskud, jf. § 34 a, stk. 2, i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og § 10, stk. 3 i lov om institutioner for almengymnasial uddannelse og almen voksenuddannelse mv. Regionerne gennemfører herudover understøttende analyseopgaver i forhold til søgemønstre og fremskrivninger i et samarbejde med uddannelsesinstitutioner i regionen. Endelig er regionerne sekretariat for de fordelingsudvalg, som står for at fordele gymnasie- og hf-elever til regionens gymnasier og hf-kurser.

På professionshøjskoleområdet har regionsrådet også en række opgaver. Regionsrådet skal såvel som andre institutioner, der modtager statstilskud, stille egnede praktikpladser til rådighed for en række professionsuddannelser jf. § 26 i lov om erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser.

Regionsrådet og kommunalbestyrelserne i den region, hvor en professionshøjskole hører hjemme, skal endvidere udpege to medlemmer til bestyrelsen i forening. Bestyrelsen vælger en formand blandt de udefrakommende medlemmer. I forhold til et erhvervsakademis bestyrelse udpeger kommunalbestyrelserne og regionsrådet i erhvervsakademiets geografiske område to medlemmer til bestyrelsen.

Forinden en professionshøjskoles bestyrelse træffer beslutning om at nedlægge et uddannelsessted, skal den indhente en udtalelse fra regionsrådet. Bestemmelsen sikrer, at regionsrådet inddrages ved nedlæggelse af bestemte uddannelsessteder og dermed i den regionale planlægning. Uddannelsesministeren kan uanset regionsrådets udtalelse pålægge bestyrelsen at undlade at nedlægge et uddannelsessted, hvis der efter ministerens skøn stadig er behov for uddannelsesstedet, jf. § 29 i lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser.

Miljø

Inden for miljøområdet varetager regionerne primært opgaver i relation til jordforurening og råstoffer.

Jordforureningsområdet er det økonomisk største område inden for miljøområdet. Jordforureningsloven regulerer det samlede jordforureningsområde, og regionernes opgaver vedrører primært at tilvejebringe grundlaget for indsatsen (kortlægning) og selve indsatsen (oprydning).

Kortlægningen er en fortløbende indsamling af viden om forureningskilder, der erfaringsmæssigt kan indebære, at jorden er forurennet. Kortlægningen omfatter endvidere fysiske undersøgelser på lokaliteterne og risikovurdering af forureninger. Regionerne skal i henhold til jordforureningsloven kortlægge jordforurening i samarbejde med kommunerne.

Regionerne prioriterer indsatsen på jordforureningsområdet i overensstemmelse med lovgivningens indsatsområder. Det vil sige, at undersøgelse og oprydning koncentrerer sig om forureninger, der udgør en risiko for drikkevand eller menneskers sundhed. I nogle få tilfælde er der givet

ekstrabevillinger til oprydninger uden for den prioriterede indsats i samarbejde med og efter ønske fra Miljøministeriet.

På råstofområdet består regionernes opgave i at kortlægge råstofressourcen og planlægge udnyttelsen, således at råstofferne er tilgængelige i takt med, at der er behov for dem. Tilgængeligheden til forekomster af fx ler, sand, kalk og grus skal sikres med henblik på senere udnyttelse, således at der fx ikke bygges på arealerne, før ressourcen er udnyttet. Økonomisk fylder råstofplanlægningen en mindre del af regionernes budgetter.

5.2. Definition af "administration" og datagrundlag

Som det fremgår af kommissoriet, skal der gennemføres en kortlægning og evaluering af regionernes udgifter til administration af det regionale udviklingsområde, herunder primært administration af erhvervsudviklingsområdet (drift af vækstfora mv.), og omfanget af ressourcer, der anvendes til udarbejdelse af strategier, handlingsplaner, sekretariatsbetjening af vækstforum mv. i de enkelte regioner.

Administrationsbegrebet som her anvendes er således anderledes end det traditionelle administrationsbegreb, der typisk indeholder generel ledelse og administration samt hjælpefunktioner.⁷⁸

I det følgende fokuseres der således primært på opgørelse af personaleforbrug, som regionerne har prioriteret til at løfte de forskellige opgaver på det regionale udviklingsområde, fx driftsopgaver, borgerbetjening, planlægningsopgaver, og implementering af udviklingsopgaver, jf. afsnit 5.4. På grund af evalueringens særlige fokus på erhvervsudvikling fokuseres der navnlig på erhvervsudviklingsområdet. Inden vi kommer hertil, beskrives kort det potentielle datagrundlag (afsnit 5.2.1) samt de muligheder, som budget- og regnskabssystemet giver for at uddrage regionernes resourceforbrug inden for regional udvikling (afsnit 5.3).

5.2.1. Datagrundlag

Budget- og regnskabsdata

Det fremgår af regionernes budget- og regnskabssystem, at regionerne skal underindele deres udgifter og indtægter på regional udvikling på de relevante funktioner tilhørende hvert område af regional udvikling – herunder kollektiv trafik, kulturel virksomhed, erhvervsudvikling, uddannelse og miljø.

Det er imidlertid ikke muligt alene på baggrund af tal fra budget- og regnskabssystemet at udspecificere anvendelsen af ressourcer på enkeltområder af regional udvikling. Det er der flere årsager til.

For det første er detaljeringsniveauet i budget- og regnskabssystemet ikke tilstrækkeligt i forhold til denne evaluering. Eksempelvis har de centrale administrationsomkostninger vedrørende enkeltområder siden budget 2011 været samlet i én funktion "central administration af regional udvikling". Udgifter til "Fælles formål og administration" – dvs. de regionale udviklingsaktiviteters andel i regionernes generelle administrationsomkostninger (træk på centrale funktioner m.m.) er ligeledes opgjort på et overordnet niveau og ikke på enkeltområder.

⁷⁸ Moderniseringsstyrelsens vejledning om opgørelse af administrative udgifter.

For det andet har regionerne, som det vil fremgå under gennemgangen af afsnit 5.3, en uensartet konteringspraksis.

Endelig har regionerne hidtil anvendt forskellig regnskabspraksis, hvilket betyder, at nogle regioner har anvendt omkostningsbaserede regnskaber og andre udgiftsbaserede regnskaber på de områder, hvor midlerne anvendes til projektf finansiering af flerårige projekter. Det betyder, at det kan være vanskeligt at vurdere udviklingen over tid og variansen på tværs af regioner på disse områder. Dette vurderes dog ikke at have betydning for opgørelse af personaleforbrug. Som opfølgning på økonomiaftalen for 2013 er det aftalt med Danske Regioner, at flerårige projektilsagn skal udgiftsføres på tilsagnstidspunkt, ligesom det gælder i staten. Omlægningen gælder for områderne erhvervsudvikling, uddannelse og kultur og har virkning fra regnskab 2012. Det betyder, at regnskabspraksis fremover bliver ensrettet på tværs af regioner.

Data fra budget- og regnskabssystemet fra perioden 2007-2011 skal derfor læses med disse forbehold.

Personaledata

På baggrund af data fra FLD har Danske Regioner i 2011 gennemført en benchmarking af regionernes fællesfunktioner mv., herunder for området regional udvikling. På baggrund af benchmarkinganalysen er det samlede ressourceforbrug til regional udvikling i de fem regioner opgjort, herunder antal fuldtidsbeskæftigede inden for området regional udvikling. Denne opgørelse er alene sket på et overordnet niveau, dvs. for hele området regional udvikling. Det er derfor ikke muligt alene på baggrund af disse tal at udspecificere anvendelsen af administrative ressourcer på enkeltområder af regional udvikling.

Lønudgifter

På baggrund af data fra Danmarks Statistik er det opgjort, hvor meget udgifter til lønninger udgør af de samlede nettodriftsudgifter.

Indhentning af supplerende information fra regionerne

Danske Regioner har som supplement til ovenstående overordnede datakilder indhentet mere detaljerede data fra regionerne. Specifikt er der indhentet data for antal fuldtidsbeskæftigede inden for enkeltområder af regional udvikling pr. april 2012 via en særskilt indberetning fra regionerne. Skabelonen, som er anvendt til indberetningen fra regionerne, fremgår af bilag 1.

5.3. Fordeling og udvikling i regionernes nettodriftsudgifter

I tabel 5.1 er udviklingen i regionernes udgifter til forskellige delområder af regional udvikling opgjort i faktiske udgifter og som andel af de samlede nettodriftsudgifter.

Tabel 5.1. Regionale udviklingsopgaver, regnskab 2007-2011 (2011-priser, mio. kr./ pct. af total)

Hovedfunktion	Funktion	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (Budget)
Kollektiv trafik	Tilskud til trafiksselskaber	1.015,7 (56,8)	1.219,9 (49,4)	1.261,7 (49,6)	1.339,1 (50,2)	1.439,4 (52,8)	1.434,8 (50,1)
Kulturel virksomhed	Tilskud til kulturelle aktiviteter	12,9 (0,7)	31,8 (1,3)	41,0 (1,6)	29,8 (1,1)	31,9 (1,2)	42,3 (1,5)
Erhvervsudvikling	Vækstfora	7,0	36,5	64,1	40,5	53,3	
	Turisme	57,9	148,6	80,6	82,5	85,0	
	Innovation og ny teknologi	23,7	114,5	116,4	180,4	111,8	
	Erhvervsservice og iværksætteri	61,4	93,1	85,3	102,2	124,4	
	Udvikling af menneskelige ressourcer	2,2	38,8	20,9	41,5	25,3	
	Udvikling af yder- og landdistriktsområder	2,0	22,4	18,6	7,4	14,5	
Erhvervsudvikling i alt		154,1 (8,6)	453,9 (18,4)	385,8 (15,2)	454,5 (17,0)	414,2 (15,2)	490,5 (17,1)
Uddannelse	Regionale udviklingsopgaver på undervisningsområdet	20,8 (1,2)	35,3 (1,4)	67,2 (2,6)	77,1 (2,9)	100,9 (3,7)	87,2 (3,0)
Miljø	Jordforurening	208,8	310,2	312,7	264,3	311,3	
	Råstoffer	3,0	3,7	5,3	5,7	6,8	
Miljø i alt		211,8 (11,8)	313,9 (12,7)	318,0 (12,5)	270,0 (10,1)	318,8 (11,7)	308,7 (10,8)
Diverse omkostninger og indtægter	Central administration, regional udvikling	235,6 (13,2)	282,4 (11,4)	315,8 (12,4)	290,7 (10,9)	253,2 (9,3)	243,7 (8,5)
	Øvrige omkostninger og indtægter	78,2 (4,4)	81,7 (3,3)	88,6 (3,5)	143,8 (5,4)	95,3 (3,5)	169,0 (5,9)
Fælles formål og administration		53,6 (3,0)	59,4 (2,4)	67,9 (2,7)	64,0 (2,4)	71,8 (2,6)	78,2 (2,7)
Nettodriftsudgifter i alt		1.789,6 (100)	2.469,1 (100)	2.545,7 (100)	2.669,3 (100)	2.724,7 (100)	2.861,7 (100)

Kilde: Danmarks Statistik og Danske Regioner.

Det fremgår af tabel 5.1, at de regionale nettodriftsudgifter er steget fra 2007 til 2011. Dette svarer til de aftalte budgetter for regional udvikling. At stigningen primært er sket fra 2007 til 2008 skal ses i lyset af, at 2007 var et "opstartsår" i regionerne, hvilket understreges af, at regnskab 2007 endte markant lavere end budgetteret. Fra 2008 er der primært sket en stigning inden for kollektiv trafik og uddannelse.

Omkostningerne til drift af kollektiv trafik har været stigende gennem årene, primært pga. ændret statslig regulering (som regionerne er blevet DUT-kompenseret for). Desuden kan der være udsving fra år til år, bl.a. på grund af svingende brændstofpriser (reguleres i regionernes P/L for regional udvikling, men med forskydning ift. de faktiske udgifter).

På uddannelses- og erhvervsudviklingsområdet skyldes de store udsving i omkostningerne primært, at der er forskel på bevillings- og udbetalingshorisonten for uddannelses- og erhvervsudviklingsprojekter. Selvom budgetterne (og bevillingerne) til uddannelse og erhvervsudvikling har været relativt konstante over årene følger udbetalingerne ikke nødvendigvis samme kadence, da der ofte er tale om flerårige projekter. Det er derfor ikke overraskende, at udgifterne til uddannelse og erhvervsudvikling (og

fordelingen heraf på underområder af erhvervsudvikling) svinger imellem årene, og at 2007 havde karakter af at være et "opstartsår".

I regionernes økonomiaftale for 2011 blev det aftalt, at regionerne gennemfører omprioriteringer for 12 mio. kr. i 2011, 25 mio. kr. i 2012 og 50 mio. kr. i 2013 og frem fra de dele af de regionale driftsudgifter, der ikke vedrører sundhed, med fokus på de administrative udgifter.

5.3.1. Bemærkninger til udvalgte budgetposter i budget- og regnskabssystemet vedrørende regionernes ressourceforbrug inden for regional udvikling

*Central administration, regional udvikling*⁷⁹

Som tidligere nævnt har central administration i årene 2007 – 2010 været opgjort på underområder af regional udvikling, men som følge af ændringer i Økonomi- og Indenrigsministeriets budget- og regnskabssystem for regioner har man siden regnskab 2011 alene opgjort dette samlet. Dette skal bl.a. ses på baggrund af, at det ikke har været muligt at lave konsistente opgørelser på tværs af regionerne, navnlig da organiseringen af de enkelte områder er forskellig.

Tabel 5.1 indikerer, at "central administration, regional udvikling", er gået fra at udgøre godt 13 pct. i 2007 til godt 9 pct. af udgifterne til regional udvikling i 2011. De 13 pct. skal dog ses i forhold til, at "nævneren" i regnestykket var meget lav ved opstarten af regionerne i 2007. I absolutte tal er udgifterne til central administration, regional udvikling steget fra 2007 til 2009, men er derefter faldet både i 2010, 2011 og i budgettet for 2012.

Sammenligner man regionerne på tværs (se bilag 2), ses det, at udgifterne til central administration, regional udvikling i 2011 varierer betydeligt fra 6,3 pct. i Region Syddanmark til 13,7 pct. i Region Midtjylland. Dette skal bl.a. ses på baggrund af, at regionerne i praksis har konteret nogle administrationsudgifter forskelligt, og derfor er tallene ikke umiddelbar sammenlignelige. Fx har Region Syddanmark konteret lønudgifter under enkeltområder af regional udvikling, hvor de øvrige regioner generelt har konteret lønudgifter under "Central Administration, regional udvikling".⁸⁰ Det bemærkes, at udgifterne til administration i tabel 5.1 er inklusive eksternt finansierede lønninger (se også tabel 5.6).⁸¹

⁷⁹ Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets budgetvejledning skal følgende konteres på funktion 3.60.51 *Central administration af regional udvikling* "Registrering af omkostninger, der afholdes af centrale enheder i forbindelse med administrationen af det regionale udviklingsområde, herunder løn til administrativt personale, der fuldt ud eller i overvejende grad er beskæftiget med det regionale udviklingsområde".

⁸⁰ Hvis der tages højde herfor (ved konsistent at opgøre alle regioners lønudgifter for alle enkeltområder under "Central Administration, regional udvikling"), vil Region Syddanmark i stedet have udgifter til central administration, regional udvikling på 12,2 pct.

⁸¹ Eksternt finansierede lønninger udgøres bl.a. af de såkaldte TA-midler fra EU til teknisk assistance i forbindelse med administrationen af EU-strukturfondene. Regioner kan få TA-midler fra Interreg-programmerne, og herudover har Erhvervsstyrelsen til dato fra Regional- og Socialfondsprogrammerne gennemsnitligt bevilliget godt 5 mio. kr. årligt til regionerne som TA-midler i perioden 2007-2013.

*Fælles formål og administration, regional udvikling*⁸²

Dette udgiftsområde dækker primært over de regionale udviklingsaktiviteters andel i regionernes generelle administrationsomkostninger, dvs. udgifter til regionernes overordnede politiske og administrative organisation, tjenestemandspensioner mv. Udgifterne fordeles på de tre områder i den regionale økonomi efter en fordelingsnøgle fastlagt af regionerne selv under hensyntagen til aktiviteternes belastning af fællesområdet. Udgifterne til fælles formål og administration udregnes som en procentdel af regionens samlede udgifter, og udviklingen heri styres derfor primært af udgiftsniveauet på sundhedsområdet. Området blev bl.a. dækket af den generelle benchmarkingundersøgelse udarbejdet af Danske Regioner i 2011.

Regionernes udgifter til "fælles formål og administration, regional udvikling" har været relativt konstant og har udgjort mellem 2,4 pct. og 2,7 pct. af de samlede udgifter til regional udvikling siden 2008. Jf. bilag 2 varierer nettodriftsudgifterne på området fra 1,5 pct. i Region Nordjylland til 5,0 pct. i Region Syddanmark i 2011. Dette afspejler bl.a. regionernes prioritering af central placering af administration vs. decentral placering på det regionale udviklingsområde.

*Øvrige omkostninger og indtægter*⁸³

Danske Regioner har indhentet mere detaljeret information om, hvilke udgifter og indtægter regionerne i praksis konterer under denne konto, med henblik på at vurdere om udgifterne vedrører administration.

Som det ses af tabellerne i bilag 2, svinger "øvrige omkostninger og indtægter" fra i 2011 at udgøre 0,3 pct. af udgifterne til regional udvikling i Region Midtjylland og 8,8 pct. i Region Syddanmark. Dette skyldes, at der er stor forskel på, hvad de enkelte regioner konterer her, og at der er forskel på prioriteringen af eksempelvis internationalt arbejde. Endvidere bemærkes, at regionerne løser forskellige opgaver ift. InterReg (Region Sjælland er fx forvaltningsmyndighed for Femern Bælt programmet), og at ressourcetrækket til opgaven derfor også er forskelligt. For alle regionerne dækker regionernes udgifter under "Øvrige omkostninger og indtægter" over udgifter og indtægter, med samlede indtægter på i alt 47,1 mio. kr. og samlede udgifter på i alt 144,1 mio. kr.

I *Region Hovedstaden* dækker udgifterne primært udgifter til udmøntning af den regionale udviklingsplan samt udgifter vedrørende interregionalt samarbejde, herunder Øresundssamarbejdet. I *Region Sjælland* dækker udgifterne ligeledes primært det interregionale samarbejde, herunder InterReg-samarbejde, EU-projekter, Femern Bælt Komiteen samt drift af Bruxelles-kontor, samt i mindre omfang udviklingsmidler vedrørende klima og sundhed, samt fx strategi- og analyseformål. I *Region Syddanmark* dækker udgifterne bl.a. over udviklingsaktiviteter vedrørende velfærdsinnovation, klima og energi, grænseoverskridende samarbejder, uddannelse samt InterReg. I *Region Midtjylland* dækker udgifterne bl.a. udgifter vedrørende InterReg samt den regionale udviklingsplan, og i *Region*

⁸² Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets budgetvejledning skal følgende konteres på funktion 3.70.63 *Fælles formål og administration, regional udvikling* "Den andel af udgifter, som vurderes at vedrøre regional udvikling, der ikke umiddelbart kan henføres til andre funktioner".

⁸³ Ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets budgetvejledning skal der på funktion 3.60.50 *Øvrige omkostninger og indtægter* konteres de udgifter, der ikke kan fordeles på øvrige funktioner.

Nordjylland er det ligeledes primært udgifter og indtægter til interregionale projekter med ekstern finansiering, der konteres her.

Der er altså relativt store variationer i størrelsen af de nettoudgifter, der konteres under "øvrige omkostninger og indtægter", og det drejer sig primært om udgifter, der relaterer sig til den regionale udviklingsplan, internationalt arbejde samt strategi- og analysearbejde.

5.4. Ressourcer til regional udvikling

5.4.1. Lønudgifter regional udvikling

På baggrund af Danmarks Statistiks opgørelse af regnskabstal for regional udvikling, kan man danne sig et indtryk af udviklingen i udgifter til lønninger på det regionale udviklingsområde under ét, se tabel 5.2.

*Tabel 5.2 Lønningers andel af regionernes nettodriftsudgifter til regional udvikling, 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	Budget 2012
Nettodriftsudgifter (mio. kr., 2011-priser)	1.790	2.469	2.546	2.669	2.725	2.862
Heraf lønninger (mio. kr., 2011-priser)	253	274	280	306	289	269
Lønningers andel af udgifter, inkl. eksternt finansierede lønninger (procent)	14,2	11,1	11,7	11,5	10,6	9,4
Lønningers andel af udgifter, ekskl. eksternt finansierede lønninger (procent)	13,0**	10,2**	10,7**	10,5**	9,7**	8,6**

* 2007-2011 er regnskabstal, 2012 er budgettal.

** Under antagelse af at 9 pct. af alle årsværk på tværs af regionerne er eksternt finansieret i alle årene. De 9 pct. er baseret på indberetningerne fra regionerne i 2012.

Kilde: Danmarks Statistik og de enkelte regioner.

Tabel 5.2 viser, at der generelt har været en faldende tendens i lønningernes andel af de samlede udgifter til regional udvikling, særligt fra 2010 til 2011. Lønningernes faldende andel af nettodriftsudgifterne skal ses i lyset af, at nettodriftsudgifterne samtidig er steget. I absolutte tal er udgifter til lønninger således steget fra 2007 til 2010 og derefter faldet.

I tabel 5.3 er lønudgifternes andel af regionernes regnskaber for regional udvikling opgjort for de enkelte regioner i 2011.

Tabel 5.3 Lønningers andel af regionernes nettodriftsudgifter til regional udvikling, regnskabstal 2011)

	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Syddanmark	Region Midtjylland	Region Nordjylland	I alt
Nettodriftsudgifter (mio. kr., 2011-priser)	814,4	590,1	458,3	578,2	283,6	2.725
Heraf lønninger (mio. kr., 2011-priser)	56,6	50,7	70,1	76,2	34,9	289
Lønningers andel af udgifter, inkl. eksternt finansierede lønninger (procent)	7,0	8,6	15,3	13,2	12,3	10,6
Lønningers andel af udgifter, ekskl. eksternt finansierede lønninger (procent)	6,7*	7,7*	14,4*	11,5*	11,3*	9,7*

* Under antagelse af at 9 pct. af alle årsværk på tværs af regionerne er eksternt finansieret i alle årene. De 9 pct. er baseret på indberetningerne fra regionerne i 2012.
Kilde: Danmarks Statistik og de enkelte regioner.

Der er forskelle imellem lønningernes andel af samlede udgifter til området regional udvikling imellem de enkelte regioner, hvilket der kan være en række årsager til. For det første kan der være forskelle i, hvordan de enkelte regioner har organiseret opgaveløsningen, herunder hvilke in- og outsourcingsstrategier de har. Den relativt lave lønandel i Region Hovedstaden kan bl.a. være et udtryk for udbredt brug af eksterne operatører på erhvervsudviklingsområdet, fx Copenhagen Capacity og Wonderful Copenhagen, samt at Region Hovedstaden har valgt ikke i så høj grad at medvirke til projektforberevende aktiviteter mv. Det bemærkes, at den relativt høje lønandel i Region Syddanmark i 2011 forventes at falde i 2012 (jf. tabel 5.4 herunder). For det andet kan der, jf. forskellen mellem de to nederste rækker i tabellen, være forskelle imellem, hvor mange eksternt finansierede årsværk, de enkelte regioner har. For det tredje kan det ikke udelukkes, at der kan være forskel på, hvor effektivt midlerne udnyttes i de forskellige regioner, men dette har ikke været genstand for en særskilt analyse.

Lønningernes andel af de regionale nettodriftsudgifter tager ikke højde for, at de regionale vækstfora også har til opgave efter reglerne i lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond og anden lovgivning at afgive indstilling til staten om anvendelse af regional- og socialfondsmidler, som forestår legalitetskontrollen. EU's strukturfondsmidler indgår ikke i regionernes regnskaber, bortset fra midlerne til teknisk assistance, som regionerne, jf. ovenfor, har fået bevilliget af Erhvervsstyrelsen, og som indgår på indtægtsiden i regionernes regnskaber. Danmark modtager i perioden 2007-2013 årligt (ekskl. teknisk assistance) ca. 492 mio. kr. fra EU's strukturfonde. 90 pct. af disse midler er på forhånd fordelt mellem vækstforaene som et rammebeløb for 2007-2013, mens de resterende 10 pct. fordeles til projekter efter konkurrence (den konkurrenceudsatte pulje). Regionerne kan således indstille om knap ½ mia. kr. i EU's strukturfondsmidler og forventer i 2012 at indstille om knap ½ mia. kr. i regionale erhvervsudviklingsmidler, jf. tabel 5.1.

5.4.2. Indberetning fra regionerne

Danske Regioner har som supplement til ovenstående overordnede datakilder indhentet mere detaljerede data fra regionerne, jf. afsnit 5.2.1. Der er indhentet data for antal årsværk inden for enkeltområder af regional

udvikling pr. april 2012 via en særskilt indberetning fra regionerne. Bilag 1 viser, hvilken skabelon der er anvendt til at indhente data.

Danske Regioner har i den forbindelse sikret, at opgørelsen af de samlede årsværk er konsistent med opgørelsen i Danske Regioners benchmarking af regionernes fællesfunktioner, som er baseret på data fra FLD, og det er tilstræbt, at fordelingen imellem enkeltområder er opgjort konsistent mellem regionerne.

Pr. april 2012 var der således, jf. tabel 5.4, 482 årsværk i alt inden for det regionale udviklingsområde i de fem regioner baseret på den særskilte indberetning fra regionerne. Dette er inklusiv årsværk, som er finansieret eksternt. Opgøres det eksklusiv eksternt finansierede årsværk, er tallet i stedet 441 årsværk, jf. tabel 5.6.

Tabel 5.4 Antal årsværk, regional udvikling 2010 (oktober) til 2012 (april)

Årsværk	2010	2011	2012	Ændring 2011-2012 Årsværk	Ændring 2011-2012 Procent
Region Nordjylland	68	67	66	-1	-2
Region Midtjylland	128	131	129	-2	-2
Region Syddanmark	142	138	106	-33**	-24
Region Sjælland	97	91	88	-3	-4
Region Hovedstaden	91*	94*	93	-1	-1
Regioner i alt	526*	522*	482	-40	-7

* For sammenlignelighedens skyld er 2010- og 2011-tallene for Region Hovedstaden korregeret med 21,3 årsværk vedrørende sundhedsforskning og -innovation, der i 2010 og 2011 var kategoriseret under Regional Udvikling, men som siden januar 2012 er organisatorisk hjemhørende under Sundhed. Dette har således også betydning for total-tallene for alle regioner, der således er opgjort til at være 21,3 årsværk højere i "Benchmarking af regionernes fællesfunktioner", dvs. hhv. 547 i 2010 og 543 i 2011.

** Reduktionen på 33 årsværk dækker over en nedskæring på 25 årsværk samt at 8 årsværk i forbindelse med Interreg ikke længere er tilknyttet regionen.

Kilde: Benchmarking af regionernes fællesfunktioner 2010 og 2011 samt indberetninger fra regionerne pr. april 2012.

Som det fremgår af tabel 5.4, er der fra 2011 til 2012 sket et fald på 40 årsværk svarende til 7 pct. færre i forhold til året før. Langt det største fald skyldes en personalereduktion i Region Syddanmark på 24 pct., hvilket svarer til over 80 pct. af de samlede personalereduktioner i regionerne under ét.

Tabel 5.4 og 5.5 viser også, at der er stor variation mellem regionernes personaleforbrug. Fx har Region Sjælland og Region Midtjylland, der, jf. tabel 5.3, har nettodriftsudgifter i samme størrelsesorden, prioriteret hhv. 78 og 113 årsværk til det regionale udviklingsområde, eksklusiv eksternt finansierede årsværk. Dette skal dog bl.a. ses med baggrund i, at Region Midtjylland har et større befolkningsgrundlag samt prioriteret en mere decentral administration end Region Sjælland. Region Midtjylland har derfor markant lavere udgifter til Fælles formål og administration, jf. bilag 2.

Endelig bemærkes, at nogle opgaver inden for sundhedsforskning og innovation ligger i en gråzone mellem det regionale udviklingsområde og sundhedsområdet, hvilket bl.a. den ændrede organisering af området i Region Hovedstaden er et eksempel på, jf. noten til tabel 5.4.

Som det fremgår af tabel 5.5 er ca. 9 pct. af alle årsværk på det regionale udviklingsområde i 2012 ansat med eksternt finansiering. Også her er der stor variation imellem regionerne.

Tabel 5.5 Antal årsværk i regional udvikling i absolutte tal, ekskl. eksternt finansierede årsværk, 2012 (april)

Årsværk	Inkl. eksternt finansierede årsværk	Ekskl. eksternt finansierede årsværk	Andel af årsværk, der er eksternt finansieret
Region Nordjylland	66	61	9 pct.
Region Midtjylland	129	113	13 pct.
Region Syddanmark	106	100	6 pct.
Region Sjælland	88	78	11 pct.
Region Hovedstaden	93	89	4 pct.
Regioner i alt	482	441	9 pct.

Kilde: Indberetninger fra regionerne pr. april 2012.

Enkeltområder

Der er en stor diversitet i opgavetyper inden for regional udvikling. På jordforureningsområdet er der fx mange driftsopgaver, herunder lovbunden borgerbetjening, mens det kollektive trafikområde er karakteriseret ved, at selve driftsopgaven er varetaget af de regionale trafikselskaber.

I tabel 5.6 og figur 1 herunder er det samlede antal årsværk inden for regional udvikling opgjort på enkeltområder på baggrund af indberetninger fra regionerne (ekskl. eksternt finansierede medarbejdere), hhv. i absolutte tal og som andel af det samlede antal årsværk.

Tabel 5.6 Årsværk på underområder af regional udvikling i absolutte tal, ekskl. eksternt finansierede årsværk, samt samlet lønsum, 2012 (april)

	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Syddanmark	Region Midtjylland	Region Nordjylland	I alt
Kollektiv trafik	0,3	1,5	3,0	4,5	1,5	10,8
Kultur	0,5	1,4	2,0	3,5	3,0	10,5
Erhvervsudvikling*	7,0	10,5	24,4	39,4	23,7	105
- Strategi-, program-, og projektudvikling	4,0	4,4	12,5	27,4	9,1	57,4
- Sekretariatsbetjening af vækstforum	2,0	2,5	6,2	2,0	4,1	16,8
- Sagsbehandling af ansøgninger og besvarelse af spørgsmål	1,0	3,6	5,7	10,0	10,5	30,8
Den regionale udviklingsplan	3,0	5,3	7,8	5,0	3,1	24,2
Uddannelse	5,0	2,1	3,9	2,8	3,5	17,2
Miljø	60,0	41,6	48,4	44,7	20,5	215,2
Central administration, regional udvikling	3,6	4,5	6,5	7,6	1,0	23,3
Øvrige områder (klima /infrastruktur/Øresund-internationalt)	10,0	10,8	3,7	5,1	4,3	33,9
Andre opgaver – i grænseområdet af regional udvikling	-	0,7	-	-	-	0,7
I alt årsværk	89,4	78,4	99,6	112,5	60,6	440,5
Samlet lønsum (mio. kr)	51,2	43,2	55,0	64,6	35,5	249,4

* En del af variationen på tværs af regioner inden for de enkelte underområder af regional udvikling skyldes, at opgørelsen er eksklusiv eksternt finansierede årsværk. Fx har Region Hovedstaden yderligere 1,5 eksternt finansierede årsværk under "Sagsbehandling af ansøgninger mv."

** I regionernes indberetninger pr. april 2012 er den samlede lønsum (inklusive eksternt finansierede årsværk) opgjort til 272,7 mio. kr. – dvs. et mindre fald i forhold til regnskab 2011, hvor lønsummen, jf. tabel 5.3, var på 289 mio. kr. Her i denne tabel er den samlede lønsum opgivet til 249,4 mio. kr. svarende til 272,7 mio. kr. fratrukket en beregnet lønsum for eksternt finansierede årsværk på ca. 23,4 mio. kr., ud fra en antagelse om, at en andel på 9 pct. af antal årsværk også svarer til en andel på 9 pct. af lønsummen.

Kilde: Indberetninger fra regionerne pr. april 2012.

Figur 5.1 Andel af årsværk fordelt på delområder af regional udvikling i april 2012 – ekskl. eksternt finansierede (procent)



Note: Central administration, regional udvikling, dækker primært opgaver af tværgående karakter, fx tværgående kommunikation, budget- og regnskabsopgaver samt ledelse.
 Kilde: Indberetninger fra regionerne vedr. personale pr. april 2012.

Det ses af tabel 5.6 og figur 5.1, at der er variation imellem fordelingen af årsværk på enkeltområder imellem regionerne. Dette skyldes primært de enkelte regioners politiske prioritering af enkeltområder, størrelsen af konkrete opgaver i de enkelte regioner samt hvordan man i den enkelte region har organiseret opgavevaretagelsen (fx graden af in- og outsourcing

samt hvordan opgaver relateret til områder med mange gensidige berøringsflader, såsom uddannelse, kultur, erhvervsudvikling, klima og den regionale udviklingsplan, er organiseret). Inddelingen i de foruddefinerede opgavekategorier kan derfor være "kunstig" for den enkelte region, hvilket kan give øget usikkerhed i opgørelsen.

Det ses af figur 5.1, at jordforureningsområdet i alle regioner er det største enkeltområde ift. antal årsværk, men også at det i Region Hovedstaden udgør en langt større andel af antal årsværk end i de resterende regioner. Dette skyldes primært størrelsen af jordforureningsopgaven i Hovedstadsområdet, hvor ca. halvdelen af alle større jordforureningsager i landet er lokaliseret.

For erhvervsudviklingsområdet er der betydelig variation i ressourceforbruget mellem regionerne, både på aggregeret niveau og på de tre definerede områder (strategi- program- og projektudvikling, sekretariatsbetjening af vækstforum samt sagsbehandling af ansøgninger mv.).

Forskellene mellem regionerne kan bl.a. skyldes, at de enkelte regioner har forskellige vilkår og rammebetingelser, eksempelvis når det gælder grundlæggende socioøkonomiske forhold samt omfanget af yderområder. Hertil kommer, at der kan være forskelle i den politiske prioritering og organisering af området og betydelig variation, når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt der er tilstrækkeligt med kompetente institutioner og operatører, der kan bidrage til udvikling af erhvervsfremmeindsatsen, eller det i højere grad er de offentlige parter, der må gå foran. I Region Hovedstaden har man i stort omfang valgt at anvende eksterne operatører til dele af opgavevaretagelsen (især program- og projektudvikling), mens man eksempelvis i Region Midtjylland og Region Nordjylland har valgt at gå aktivt og drivende ind i projektforbereðelsen, bl.a. ved at prioritere forudgående analysearbejde, og facilitere etablering af konsortier, projektsamarbejder mv. Det viser sig fx ved, at Region Midtjylland bruger 39 årsværk mens Region Hovedstaden bruger 7 årsværk til erhvervsudvikling. Endelig kan det ikke udelukkes, at der kan være forskel på, hvor effektivt midlerne udnyttes i de forskellige regioner, men dette har ikke været genstand for en særskilt analyse.

Som det også fremgik af afsnittet vedr. regnskabsdata, er der store forskelle mellem hvilke opgaver, der af den enkelte region kategoriseres under "Øvrige områder" – både som følge af forskelle i opgørelse og pga. forskelle i strategiske satsninger. Konkret arbejder mange af de årsværk, der er kategoriseret under "Øvrige områder" med særlige politisk vedtagne satsninger – fx vedrørende internationalt samarbejde eller klimaområdet. Nogle af disse er således erhvervsrelaterede.

5.5. Vurdering

Til at kortlægge og evaluere regionernes udgifter til administration af det regionale udviklingsområde er der forsøgt belyst de ressourcer, som regionerne har prioriteret til at løfte de forskellige opgaver på det regionale udviklingsområde, fra driftsopgaver over borgerbetjening til planlægningsopgaver og implementering af udviklingsopgaver og inklusiv administrative ressourcer og støttefunktioner. Administrationsbegrebet, som her anvendes, er således anderledes end det traditionelle administrationsbegreb, men foreneligt med beskrivelsen i kommissoriet.

Det har vist sig at være vanskeligt på baggrund af de foreliggende data i budget- og regnskabssystemet at gennemføre en fuldt dækkende kort-

lægning og evaluering af regionernes udgifter til administration af det regionale udviklingsområde. Det skyldes bl.a., at budget- og regnskabssystemet ikke giver mulighed for at dykke ned i fordelingen af administrationsudgifter, herunder lønomkostninger, i forhold til de enkeltopgaver på det regionale udviklingsområde, som regionerne skal varetage, jf. regionsloven. Det skyldes endvidere bl.a., at regionerne har en uensartet konteringspraksis. Arbejdsgruppen vurderer, at der fremadrettet skal gøres en indsats for at sikre sammenlignelige data på det regionale udviklingsområde.

Danske Regioner har derfor som supplement til budget- og regnskabssystemet indhentet mere detaljerede data for regionernes ressourceforbrug på det regionale udviklingsområde. Data bygger på indberetninger fra regionerne. Danske Regioner har sikret, at opgørelsen af de samlede årsværk er konsistent med opgørelsen i Danske Regioners benchmarking af regionernes fællesfunktioner, som er baseret på data fra FLD, og det er tilstræbt, at fordelingen imellem enkeltområder er opgjort konsistent på tværs af regionerne, jf. bilag 1. Endvidere anvendes data fra Danmarks Statistik til bl.a. at give et billede af lønudgifterne på det regionale udviklingsområde i forhold til nettodriftsudgifterne.

De analyserede data for regionernes lønudgifter og antal årsværk giver et overblik over lønandelene af nettodriftsudgifterne, fordelingen af årsværk på enkeltområder samt forskelle imellem regioner og udvikling over tid.

Der har generelt været en faldende tendens i lønningernes andel af de samlede udgifter til regional udvikling, særligt fra 2010 til 2011. Lønningernes faldende andel af nettodriftsudgifterne skal ses i lyset af, at nettodriftsudgifterne samtidig er steget. I absolutte tal er udgifter til lønninger således steget fra 2007 til 2010, og derefter faldet. Denne udvikling dækker over store forskelle på tværs af regionerne. Bl.a. anvender Region Hovedstaden og Region Sjælland en mindre andel til lønninger end de øvrige regioner. Noget af variationen kan bl.a. skyldes forskelle i de enkelte regioners politiske prioritering af enkeltområder af regional udvikling, samt forskelle i hvordan man i den enkelte region har organiseret opgavevaretagelsen, herunder prioritering af central placering af administration vs. decentral placering af administration på det regionale udviklingsområde.

På baggrund af indberetninger fra regionerne fremgår det, at regionerne i 2012 anvender i alt 441 årsværk på området regional udvikling (eksklusiv eksternt finansierede). Ca. halvdelen af årsværkene anvendes på miljøområdet. Der er samlet set sket en reduktion i personaleforbruget i alle regioner på gennemsnitligt 7 pct. fra 2011 til 2012. 80 pct. af disse personale-reduktioner har fundet sted i Region Syddanmark.

Jordforureningsområdet er i alle regioner det største enkeltområde ift. antal årsværk. I Region Hovedstaden er der en langt større andel af antal årsværk på området end i de resterende regioner. Dette skyldes primært størrelsen af jordforureningsopgaven i Hovedstadsområdet, hvor ca. halvdelen af alle større jordforurenings-sager i landet er lokaliseret.

For erhvervsudviklingsområdet er der markante variationer i ressourceforbruget mellem regionerne. Det viser sig fx ved, at Region Midtjylland bruger 39 årsværk, mens Region Hovedstaden bruger syv årsværk til erhvervsudvikling. Noget af denne forskel kan bl.a. skyldes en politisk prioritering samt forskellige tilgange til området i den enkelte region. I Region Hovedstaden har man i stort omfang valgt at anvende eksterne operatører

til dele af opgavevaretagelsen (strategi-, program- og projektudvikling), mens man eksempelvis i Region Midtjylland og Region Nordjylland har valgt at gå aktivt og drivende ind i projektforbereðelsen, bl.a. ved at prioritere forudgående analysearbejde, facilitere etablering af konsortier, projektsamarbejder mv.

Det kan ikke udelukkes, at en del af forklaringen på de markante forskelle i ressourceforbruget mellem regionerne kan findes i effektivitetsforskelle mellem de enkelte regioners administration af området, men dette har ikke været genstand for en særskilt analyse.

Det bemærkes, jf. afsnit 5.3, at der i regionernes økonomiaftale for 2011 blev aftalt, at regionerne gennemfører omprioriteringer for 12 mio. kr. i 2011, 25 mio. kr. i 2012 og 50 mio. kr. i 2013 og frem fra de dele af de regionale driftsudgifter, der ikke vedrører sundhed, med fokus på de administrative udgifter.

6. Regionale udviklingsplaner

Ifølge kommissoriet skal der gennemføres en analyse af de hidtidige erfaringer med de regionale udviklingsplaner.

Kapitel 6 indledes med en kort beskrivelse af baggrunden og formålet med de regionale udviklingsplaner, herunder sammenhæng til anden planlægning (afsnit 6.1). Herefter beskrives de regionale udviklingsplaners indhold og tilblivelse (afsnit 6.2), hvorefter erfaringerne med de regionale udviklingsplaner gennemgås (afsnit 6.3). Kapitel 6 afrundes med en vurdering (afsnit 6.4).

6.1. Baggrund og formål med de regionale udviklingsplaner

De regionale udviklingsplaner er en ny plantype, der blev indført i forbindelse med kommunalreformen, hvor amterne blev nedlagt og kompetencen for den fysiske planlægning i det åbne land overgik til kommunerne.

Baggrunden for denne del af kommunalreformen var et ønske om en forenkling af plansystemet, hvilket blev gennemført ved at tildele kommunerne ansvaret for den fysiske planlægning. Tilsvarende tildeltes regionerne en mere koordinerende rolle i forhold til en mere overordnet og strategisk planlægning.⁸⁴ De regionale udviklingsplaner erstatter regionplanernes funktion i plansystemet, hvad angår den visionære og strategiske del af planlægningen.

Hver af de fem regioner og Bornholms Regionkommune skal, ifølge planlovens § 10a, tilvejebringe en regional udviklingsplan, der, iflg. stk. 3, på grundlag af en helhedsvurdering skal beskrive den ønskelige fremtidige udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder – samt for natur og miljø, herunder rekreative formål, erhverv, inklusive turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur, på tværs af sektorområder. Den regionale udviklingsplan er ikke arealregulerende, men skal fungere som indspil til den efterfølgende udarbejdelse af kommuneplanerne i regionen, således at den kan understøtte sammenhæng mellem de forskellige kommuneplaner i den enkelte region.

De regionale udviklingsplaner skal indeholde et kortbilag, der på baggrund af en helhedsvurdering beskriver en ønskelig fremtidig udvikling i regionen. Kortbilaget skal med overordnede, men ikke præcise udpegninger, illustrere indholdet i planen.

De regionale udviklingsplaner har til opgave at skabe sammenhæng mellem regionens forskellige interesser, som fx erhverv, kultur, uddannelse, trafik mv. Den trafikale infrastruktur i regionerne er med til at binde kommuner og regioner og deres mange tilbud sammen, hvilket den regionale udviklingsplan skal bidrage til. Tilsvarende skal den understøtte en sammenhængende indsats på erhvervsområdet for at fremme vækst og erhvervsudvikling i regionen og dens kommuner. Bl.a. skal der i de regionale udviklingsplaner sikres sammenhæng mellem:

- Vækstforums erhvervsudviklingsstrategi
- Beskæftigelsesrådets beskæftigelsesstrategi
- De lokale aktionsgruppers udviklingsstrategi, landdistriktsprogrammet
- Lokale og regionale Agenda 21 strategier
- Andre regionale strategier og planer, for eks. trafik og infrastruktur, uddannelse, kultur mv.

⁸⁴ S. 73, "Aftale om strukturreform, indgået d. 24. juni 2004".

Endvidere skal regionsrådet i den regionale udviklingsplan redegøre for, hvilke tiltag og initiativer man vil gennemføre som opfølgning på udviklingsplanen. Dermed får de regionale udviklingsplaner bl.a. en rolle som samlet paraply for udviklingsinitiativer i regionen.

6.1.1. Sammenhæng til anden planlægning

De regionale udviklingsplaner refererer både til landsplanlægningen og til kommuneplanerne.

Sammenhæng til kommuneplaner

Det er i dag kommuneplanerne, der regulerer arealanvendelsen i byen og i det åbne land (landzone). Kommuneplanerne skal, ifølge planloven, udmøntes inden for rammerne af de regionale udviklingsplaner, som ikke indeholder en detaljstyring af kommuneplanernes indhold. Kommuneplanerne må ikke stride mod den regionale udviklingsplans beskrivelse af den ønskelige fremtidige udvikling, hvorfor regionsrådene også har en indsigelsesret over for kommuneplanerne. Det er således de langsigtede og strategiske overvejelser fra de regionale udviklingsplaner, som skal respekteres i kommunernes planlægning.

Forudsætningen for en hensigtsmæssig udarbejdelse af de regionale udviklingsplaner er en løbende dialog mellem kommunerne og regionen. Denne dialog foregår bl.a. gennem de fem kommunekontaktråd (KKR), der er nedsat af kommunerne inden for regionen. Dialogen giver kommunerne mulighed for at komme med indspil til den regionale udviklingsplan og derigennem tage del i arbejdet omkring regionens fremtidige udvikling.

Sammenhæng til landsplanlægning

Regionsrådene har over for staten mulighed for at give indspil til nye planinitiativer og har også en koordinerende rolle i forhold til kommunernes indspil til landsplanlægningen. Ligeledes har de regionale udviklingsplaner en rolle i forbindelse med udmøntningen af landsplanlægningens mere langsigtede overvejelser omkring landets strukturelle og geografiske udvikling.

Et vigtigt aspekt af de regionale udviklingsplaner er således at have øje for de overvejelser, der i landsplanredegørelsen gøres omkring udfordringer, problemstillinger og visioner, og derigennem se den enkelte regions udvikling i sammenhæng med statens indsatsområder og ønsker. Især landsplanredegørelsens analyser og beskrivelser af særlige fysiske og planmæssige udfordringer og problemstillinger kan give regionsrådene et billede af regionens udvikling i sammenhæng med statens egne ønsker og initiativer.

6.2. De regionale udviklingsplaners indhold og tilblivelse ifølge planloven

Det fremgår af § 10 a i bekendtgørelsen af lov om planlægning, at der for hver region skal udarbejdes en regional udviklingsplan, tilvejebragt af regionsrådet. Den regionale udviklingsplan må ikke stride mod regler eller beslutninger efter planlovens § 3, der omhandler en række af miljøministerens planlovmæssige beføjelser.

Den regionale udviklingsplan har ifølge planloven, på baggrund af en helhedsvurdering, til opgave at beskrive en ønskelig fremtidig udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder. Særligt skal også den ønskelige fremtidige udvikling for følgende fem punkter beskrives:

- 1) Natur og miljø, herunder rekreative formål
- 2) Erhverv, inkl. turisme
- 3) Beskæftigelse
- 4) Uddannelse
- 5) Kultur

Af forarbejderne til ændringen af planloven fremgår det, at det er op til de enkelte regionsråd selv at afgøre, hvor grundigt og i hvilket omfang de enkelte emner skal behandles i den regionale udviklingsplan. Det forventes at være en del af den afvejning, som regionsrådene skal foretage med baggrund i de regionale forhold og politiske tiltag, som regionsrådet ønsker at fremme.

Derudover skal den regionale udviklingsplan redegøre for sammenhængen mellem den fremtidige udvikling og den statslige og kommunale planlægning for infrastruktur, herunder den fysiske og digitale infrastruktur. Ligeledes skal den regionale udviklingsplan redegøre for regionens eventuelle samarbejde med tilgrænsende landes myndigheder om plan og udviklingsrelaterede emner. Regionsrådet skal også i den regionale udviklingsplan redegøre for hvilke tiltag og initiativer man vil gennemføre som opfølgning på udviklingsplanen.

I tillæg til den regionale udviklingsplan skal der tilvejebringes en række kortbilag, som med overordnede og ikke præcise udpegninger skal illustrere regionens udviklingsønsker i forhold til byer, landdistrikter og udkantsområder samt de øvrige fem punkter, der står beskrevet ovenfor. Udpegningernes overordnede karakter medfører, at de ikke har en direkte bindende effekt på arealerne over for den efterfølgende kommuneplanlægning, men illustrerer den ønskelige regionale udvikling og virker retningsvisende for en ønskelig regional udvikling.

I det omfang det kan lade sig gøre inden for øvrigt gældende lovgivning, har regionsrådet ifølge planloven mulighed for at fremme realiseringen af den regionale udviklingsplan med økonomisk støtte, fx til uddannelsesinstitutioner, til kommuner, grupper af kommuner, institutioner eller private, for derved at initiere eller understøtte realisering af konkrete projekter. Med udgangspunkt i analyser udarbejder regionerne typisk en strategi for de relevante temaer, hvori de aktuelle udfordringer er udpeget, og der udarbejdes tilhørende handleplaner. Endvidere har regionsrådet mulighed for at stille forslag til kommune- og lokalplanlægningen i regionens forskellige kommuner.

6.3. Erfaringer med de regionale udviklingsplaner

I 2008 udarbejdede regionerne 1. generation af de regionale udviklingsplaner. 2. generations regionale udviklingsplaner er pr. september 2012 endeligt vedtaget af regionsrådet i alle regioner.

Erfaringerne med de regionale udviklingsplaner er søgt belyst ved at kortlægge udarbejdelsen af planerne, ressourceanvendelsen i forbindelse med udarbejdelse af planerne, indholdet af planerne, sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og den kommunale planlægning og sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og statens landsplanlægning.

6.3.1. Hvordan er de regionale udviklingsplaner blevet udarbejdet

I forbindelse med tilblivelsen af de regionale udviklingsplaner har de fem regioner haft forskellige tilgangsvinkler til arbejdet og processen. Der er fra statslig side ikke udmeldt forventninger til regionernes udarbejdelse af de regionale udviklingsplaner, som det er tilfældet i forhold til Miljøministeriets vejledning om kommuneplanlægning.

Alle regioner har nedsat politiske og administrative styregrupper bestående af regionen selv, kommunale repræsentanter og medlemmer fra kommunekontaktrådet (KKR). Alle regioner har endvidere nedsat råd og udvalg til ideudvikling, som eksempelvis Region Syddanmarks 72 timers Ungdomscamp, Region Nordjyllands syv interessentdrevne temagrupper og Region Midtjyllands "Anna Amalia" initiativ.

Typisk har arbejdet med de regionale udviklingsplaner fordret en bred inddragelsesproces med mange forskellige interessenter repræsenteret under udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner. Processen har typisk været igangsat med en række kick off-konferencer efterfulgt af tematiske workshoper og løbende dialogmøder. Fire regioner har også i forbindelse med opstarten afholdt dialogmøder med hver enkelt kommune for derved at få et mere konkret input fra kommunerne.

Der har blandt de fem regioner været en vis konvergens i udvælgelsen af interessenter. Kommunerne har i forskelligt omfang været inddraget i alle fem regioner politisk og på embedsmandsniveau, typisk på borgmesterniveau og via kommunekontaktrådene (KKR) samt på kommunaldirektørniveau. Alle regioner har inddraget virksomheder, erhvervsorganisationer og uddannelsesorganisationer, såvel for lange, mellemlange og kortere uddannelser. Desuden er beskæftigelsesregioner, Dansk Byplanlaboratorium, Friluftsrådet, kulturinstitutioner, turismeorganisationer, faglige organisationer, frivillige organisationer, miljøcentre og udenlandske naboregioner i varierende omgang blevet inddraget.

6.3.2. Hvor mange ressourcer er der blevet anvendt til at udarbejde og følge op på de regionale udviklingsplaner

Det er ikke muligt på baggrund af regionernes budget- og regnskabssystem at trække data om regionernes ressourceanvendelse i forbindelse med udarbejdelsen og opfølgningen på de regionale udviklingsplaner.

I forbindelse med evalueringen af regionernes udgifter til administration, jf. kapitel 5, har Danske Regioner indhentet mere detaljerede data for antal fuldtidsbeskæftigede inden for enkeltområder af regional udvikling pr. april 2012 i de enkelte regioner gennem en særskilt indberetning. Der er således tale om et øjebliksbillede, der ikke tager hensyn til, at de regionale udviklingsplaner kun udarbejdes hvert 4. år. I 2012 er 2. generation af de regionale udviklingsplaner blevet godkendt i alle regioner.

Som det fremgår af tabel 6.1, anvendes der ifølge indberetningerne til Danske Regioner 24 årsværk i regionerne til udarbejdelse og opfølgning på de regionale udviklingsplaner pr. april 2012, varierende fra tre årsværk i Region Hovedstaden og Region Nordjylland til otte årsværk i Region Syddanmark.⁸⁵ Hertil kommer de ressourcer, som andre aktører anvender

⁸⁵ Regionerne har valgt forskellige strategier. I Region Syddanmark har man valgt at opbygge en analysekapacitet i regionen, mens andre i højere grad rekvirerer analyser.

i forbindelse med udarbejdelse og implementering af de regionale udviklingsplaner.

Tabel 6.1 Årsværk på underområder af regional udvikling i absolutte tal, ekskl. eksternt finansierede årsværk, samt samlet lønsum, 2012 (april)

	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Syddanmark	Region Midtjylland	Region Nordjylland	I alt
Den regionale udviklingsplan	3,0	5,3	7,8	5,0	3,1	24,2

Kilde: Indberetninger fra regionerne pr. april 2012. Se kapitel 5 om "Udgifter til administration" for yderligere information.

6.3.3. Hvad indeholder de regionale udviklingsplaner

De regionale udviklingsplaner er udarbejdet på baggrund af analyser af fx trafik og infrastrukturelle udfordringer, det regionale uddannelses- og kompetenceniveau, byprofiler og andre analyser af aktuelle, regionale udfordringer og muligheder, og tager i høj grad afsæt i de udmeldinger og strategier, der udarbejdes på regionalt niveau, af regionen eller nedsatte råd og fora.

Regionerne har taget udgangspunkt i de særlige regionale forskelligheder, muligheder og udfordringer, den enkelte region har. Det gælder fx infrastrukturelle tilgængelighedsproblemer (eksempelvis Limfjordsforbindelser), særlige uddannelsesudfordringer (fx mangel på praktikpladser og for få, der videreuddanner sig i forhold til de nationale mål), særligt mange ledige som følge af lukning af traditionelle erhverv, periferi i forhold til international tilgængelighed, turismeafhængighed, manglende investeringer osv.

Der er i alle regioner udarbejdet forskellige handlingsplaner med en række forskellige tiltag og initiativer med henblik på at realisere ønsker og strategier fra de regionale udviklingsplaner. Flere af disse initiativer har tæt tilknytning til de handlingsplaner, der er udarbejdet i regi af de regionale vækstforas erhvervsudviklingsstrategier og regionale beskæftigelsesstrategier. Der er også en sammenhæng til øvrige strategier inden for trafik, infrastruktur, uddannelse, natur, kultur, landdistriktsudvikling mv., som tager afsæt i den regionale udviklingsplans vision. En opgørelse viser, at der er igangsat flere end 100 initiativer og projekter, der bidrager til at udmønte 1. generation af de regionale udviklingsplaner. Alle regioner har jævnlige udarbejdet afrapporteringer til regionsrådet og kommunekontaktådene (KKR) vedrørende fremdriften i udmøntningen af den regionale udviklingsplan.

Initiativerne og handlingsplanerne fra 1. generation af de regionale udviklingsplaner centrerer sig om emnerne trafik og infrastruktur, uddannelse samt natur og miljø. Alle tre emner skal ifølge lov om planlægning være indeholdt i de regionale udviklingsplaner, hvorimod kompetencen til at beslutte omfanget af disse emner ligger hos regionerne. Desuden indgår følgende temaer også i de regionale udviklingsplaner: Erhvervsudvikling, turisme og oplevelsesøkonomi, arbejdskraft og beskæftigelse, yderområder, sundhed, kultur, energi, klimaforandringer, IKT, mobilitet og internationale relationer. Klima og energi, yderområder, internationalt samarbejde med naboregioner er ud over de tre centrale emner også beskrevet nedenfor.

Trafik og infrastruktur

Trafik og infrastruktur fik megen opmærksomhed i 1. generation af de regionale udviklingsplaner. Det afspejler sig også i, at samtlige fem regioner har afgivet indspil til infrastrukturkommissionens arbejde med en plan for Danmarks transportinfrastruktur 2030. Baggrunden for det store fokus på infrastruktur i 1. generation af de regionale udviklingsplaner har derfor sandsynligvis været en reel mulighed for delvis statslig finansiering til realisering af infrastrukturprojekter. I forhold til trafik og infrastruktur kan de regionale udviklingsplaner, som en årsag blandt flere, have været baggrund for, at der er givet tilskud mv. til bl.a. udvikling af letbane i Århus og Ring 3 i København, etablering af cykelsuperstier i København, nye planer for den regionale og kommunale kollektive trafik (de regionale trafikselskabers trafikplaner), deltagelse i internationale samarbejdsprojekter om trafik og infrastruktur med andre lande (Interreg-projekter), etablering af Syddansk Mobilitetsråd og af et større tværkommunalt mobilitetsprojekt.

Uddannelse

Uddannelse generelt og specielt kompetenceløft har vejet tungt i de regionale udviklingsplaner. Regionerne har samlet aktørerne om de uddannelsespolitiske udfordringer og løsninger (aktørerne på tværs af uddannelser, vejledning, erhvervsliv, jobcentre mv.). Indsatsen understøtter især målsætningen om, at 95 pct. af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse. Det sker bl.a. ved – i samarbejde med erhvervsskolerne – at reducere frafald mv. Indsatsen er støttet med midler fra de regionale uddannelsespuljer. Nogle af midlerne er bevilliget med det primære formål at bidrage til at realisere dele af de regionale udviklingsplaner, mens andre midlers, fx de regionale erhvervsudviklingsmidler og EU-strukturfondsmidler, primære formål er at understøtte den regionale erhvervsudviklingsstrategi.

Natur- og miljø

I de regionale udviklingsplaner er der fokus på naturen som rekreativ ressource. Der arbejdes derfor både med naturbenyttelse og naturbeskyttelse. Der er en tæt sammenhæng til de regionale strategier for turismeudvikling og indsatserne for at styrke attraktionskraften i regionen med udgangspunkt i bl.a. udvikling af oplevelser i naturen. I Hovedstadens udviklingsplan 2012 er det fx et fælles mål for kommuner og regionen at have en attraktiv grøn region, hvor alle regionens borgere skal have mindre end 10 minutters gang til et rekreativt område i 2020.

Behandlingen af natur- og miljø i de regionale udviklingsplaner bærer præg af, at den konkrete arealmæssige varetagelse af disse interesser er tillagt kommunerne, i og med kommunerne har overtaget planlægningskompetencen i det åbne land, herunder natur- og landskabsinteresserne.

Klima og energi

Flere regioner har med afsæt i de regionale udviklingsplaners visioner udarbejdet klimastrategier i samarbejde med kommunerne. De konkrete initiativer er inden for klimatilpasning, klimavenlig transport, omstilling til fossilfrit energisystem og strategisk energiplanlægning, energieffektive bygninger samt klimavenligt forbrug og indkøb.

I forbindelse med klimatilpasning er det kun kommunerne og staten, der har myndighedsopgaven, fx skal kommunerne lave en klimatilpasningsplan. Regionernes strategier og initiativer bevæger sig på et mere overordnet niveau. Eksempler herpå er "Perspektivplan for 50 pct. vedvarende

energi i Region Midtjylland i 2025" og "Klimastrategi for Hovedstadsregionen".

De regionale udviklingsplaners indsatser inden for klima og energi kobles til grøn omstilling og erhvervsudvikling, fx i forhold de regionale vækstforas prioritering af teknologiudvikling inden for energieffektivisering samt udvikling, test og demonstration af vedvarende energikilder (primært vind).

Yderområder

Alle regioner – og i mindre grad Region Hovedstaden – arbejder med at sikre udvikling i landdistrikterne. Landdistriktsudvikling integrerer mange forskellige aktører og sektorer, som de regionale udviklingsplaner binder sammen. Indsatsen udgør en integreret del af de øvrige udviklingsinitiativer inden for fx fødevarer, turisme, oplevelsesøkonomi og naturressourcer. Regionerne analyserer den socioøkonomiske udvikling i landdistrikterne, har fokus på sammenhængen mellem udvikling i land og by samt tilgængelighed til og fra landdistrikterne. Udviklingsplanerne har også indsatser inden for landsbyfornyelse, uddannelse i yderområder, rekreative ruter, cykelbaseret turisme, landdistriktsnetværk og profilering af landdistrikter. De lokale aktionsgruppers udviklingsstrategier skal være i overensstemmelse med den regionale udviklingsplan.⁸⁶

Internationalt samarbejde med naboregioner

Visionerne og udviklingsaktiviteterne i de regionale udviklingsplaner dækker også det internationale samarbejde med naboregioner. Det gælder fx samarbejdet mellem Region Syddanmark og Slesvig-Holsten over den dansk-tyske landegrænse, det grænseoverskridende samarbejde i Øresundsregionen og samarbejdet knyttet til at udnytte mulighederne i forbindelse med etablering af den faste forbindelse over Femern Bælt.

For alle ovenstående områders vedkommende gælder dog, at det ikke er afdækket i evalueringen i hvilken udstrækning de nævnte initiativer i de regionale udviklingsplaner har haft betydning for andre aktørers prioriteringer eller igangsætning af initiativer.

Indholdsmæssigt har de regionale udviklingsplaner levet op til lovgivningen. De regionale udviklingsplaner indeholder generelt temakort, men ikke det kortbilag med overordnede, men ikke præcise udpegninger, der illustrerer indholdet i planen, som loven foreskriver. Der mangler således ét samlet kort, der skal indeholde den geografiske visualisering af regionernes forestilling om den ønskelige fremtidige udvikling, og samspillet mellem sektorerne og prioritering af udviklingen i de enkelte dele af området. Det har vanskeliggjort de regionale udviklingsplaners afspejling i det samlede Danmarksbillede, som regeringen fremlægger i landsplanredegørelsen.

Udviklingen til 2. generation af de regionale udviklingsplaner

Siden 1. generation af de regionale udviklingsplaner blev vedtaget i 2008, er der sket et politisk og planlægningsmæssigt skift, hen imod et større

⁸⁶ Bekendtgørelse om drift af lokale aktionsgrupper under landdistriktsprogrammet for perioden 2007-2013 samt om delegation af visse af ministeren for by, bolig og landdistrikters beføjelser efter lov om udvikling af landdistrikterne, § 10, stk. 4.

fokus på bæredygtighed, miljø og grønne løsninger og klima. Det afspejler sig i 2. generation af de regionale udviklingsplaner. Særligt klimatilpasning høster megen opmærksomhed i de forslag til 2. generation af de regionale udviklingsplaner, der aktuelt i 2012 er vedtaget. Flere regioner har således i deres forslag til en regional udviklingsplan valgt klima og klimatilpasning som nyt tema på linje med de temaer, som loven foreskriver, at planerne skal indeholde. Det er fx sket i Region Hovedstaden i et samarbejde med kommunerne.

Det grønne element går igen mange steder i de nye forslag, både i forhold til miljøvenlige initiativer, men også i forbindelse med erhvervs- og videnudvikling inden for grøn energi og grønne løsninger. Der er i flere forslag fokus på miljøvenlig energiproduktion og klimavenlige initiativer.

Ved 2. generation af de regionale udviklingsplaner ses der således også en vis sammenhæng til de aktuelle planlægningsmæssige tendenser, hvor der også både på statsligt og kommunalt niveau fokuseres meget på klimaplanlægning og grøn energi i planlægningen.

6.3.4. Erfaringer med sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og den kommunale planlægning

Jf. afsnit 6.1.1 er de regionale udviklingsplaner ikke arealregulerende, men skal ses i sammenhæng med den kommunale planlægning. De regionale udviklingsplaners gennemslag i forhold til den kommunale planlægning analyseres i det følgende ved hjælp af regionernes høringssvar til den kommunale planlægning, en gennemgang af udvalgte kommunale planstrategier samt kommunernes høringssvar til de regionale udviklingsplaner.

Regionernes forhold til den kommunale planlægning

Der er fra regionernes side afgivet en række høringssvar til både de kommunale planstrategier og kommuneplanerne. Fire af de fem regioner har benyttet sig af denne mulighed. Regionsrådene har endvidere mulighed for selv at stille forslag til kommune- og lokalplaner. Den mulighed er dog ikke blevet udnyttet direkte.

Af regionernes høringssvar til *kommunernes planstrategier* fremgår det, at man fra regionernes side har fokuseret på de positive takter i planstrategierne. Der har i langt de fleste tilfælde været overensstemmelse mellem de udfordringer og muligheder, der adresseres i henholdsvis de regionale udviklingsplaner og de kommunale planstrategier, hvilket regionernes høringssvar også bærer præg af. Man har fra regionernes side hovedsageligt fokuseret på at vurdere interessante samarbejdsområder og mulige samarbejder, der kan affødes af ligheder mellem de regionale udviklingsplaner og de kommunale planstrategiers visioner og ønsker for den enkelte kommune.

Flere af regionerne fokuserer meget på hvilke ligheder, der er mellem udviklingsplanen og kommunernes planstrategier. Nogle regioner gennemgår, hvilke temaer fra planstrategien de finder interessante hos de enkelte kommuner, og hvor de ser sammenhænge til udviklingsplanen. Enkelte steder påpeges der også fejl eller mangler i planstrategierne eller konstruktiv kritik, dog uden at høringssvarene får karakter af deciderede forslag til eller indsigelser mod planstrategien.

For *kommuneplanernes* vedkommende gør meget af det ovenstående sig også gældende. Her bliver regionernes høringssvar mere konkrete i for-

hold til de enkelte kommuneplaner, hvilket er naturligt grundet kommuneplanernes mere konkretiserede indhold, set i forhold til planstrategierne.

Som ved planstrategierne har regionerne også her stort fokus på samarbejdsmuligheder og henviser i flere tilfælde til konkrete projekter og initiativer, der ønskes at samarbejde om. Ofte henvises der også til regionens egne overvejelser omkring specifikke temaer i kommuneplanerne. I enkelte høringssvar peges på mangler og mindre rettelser til kommuneplanerne, igen uden at det får karakter af egentlige forslag til eller indsigelse mod kommuneplanen.

6.3.5. De regionale udviklingsplaners afspejling i den kommunale planlægning

De regionale udviklingsplaners gennemslagskraft i den underliggende kommunale planlægning er vanskelig at måle, bl.a. fordi at de regionale udviklingsplaner ikke skal regulere den fysiske planlægning og arealanvendelsen, som er kommunernes ressort.

For at afdække om de regionale udviklingsplaner er afspejlet i kommunernes planlægning, er der blevet foretaget en undersøgelse af en række kommunale planstrategier. Der er til dette formål udvalgt et repræsentativt antal planstrategier (29) svarende til cirka en tredjedel af kommunerne. Undersøgelsen viser følgende:

- Der er fundet konkrete omtaler af de regionale udviklingsplaner i 19 af de 29 planstrategier.
- I 15 af de 19 kommuneplanstrategier er der konkrete samarbejder, projekter, aktive handlinger, mål, fokus mv., som er relateret eller forholder sig til den regionale udviklingsplan.
- Otte kommuner har direkte givet udtryk for, at planstrategien er udarbejdet i samspil med/med indflydelse fra/med baggrund i den regionale udviklingsplan.
- Emner eller temaer hvor planstrategierne forholder sig til de regionale udviklingsplaner samt antallet af forekomster i planstrategierne: sundhed (3), infrastruktur (5), turisme (2), vækst/erhverv (4), generel udvikling (2), Stationsnærhed – erhverv og boliger (1), kultur (1), klima (1), bæredygtig by- og infrastrukturudvikling (1), uddannelse (1).

Der er flere af de undersøgte kommuner, der i deres planstrategi omtaler samarbejder om konkrete projekter og initiativer, der stammer direkte fra de regionale udviklingsplaner. Regionerne har generelt ikke gjort brug af deres indsigelsesret mod forslag til kommuneplan og kommuneplantillæg.

Kommunernes forhold til den regionale udviklingsplan

Kommuner har i forbindelse med tilblivelsen af både 1. og 2. generation af de regionale udviklingsplaner afgivet høringssvar herom. Høringssvarene gennemgås i overordnede træk nedenfor.

1. generation af de regionale udviklingsplaner

Ved 1. generation af de regionale udviklingsplaner var der fra kommunernes side et stort fokus på at fremhæve over for regionerne, at de regionale udviklingsplaner ikke måtte blive for regulerende. Det fremgår fx af mange af kommunernes høringssvar til 1. generation af de regionale udviklingsplaner, at udviklingsplanernes indhold ikke må få karakter af retningslinjer. Dette indikerer en vis påpasselighed over for de regionale udviklingsplaners råderum og virke, og at man fra kommunerne har ønsket at værne om den plankompetence, de er blevet tildelt i forbindelse

med kommunalreformen. Flere kommuner har udtrykt ønske om, at de regionale udviklingsplaner skal bibeholde deres overordnede karakter eller endda være mere overordnede, end det i første omgang var tilfældet, mens andre har ytret ønske om mere konkret stillingtagen, både generelt, men også til specifikke emner. Der er mere eller mindre en lige fordeling mellem ønsker om mere eller mindre konkretisering i høringsvarene.

Af kommunernes hørings svar fremgår endvidere, at man fra kommunernes side har været tilfredse med den proces, der har ligget til grund for udarbejdelsen af 1. generation af de regionale udviklingsplaner. Regionerne får ros for at have været inddragende i forhold til kommunerne både før og under udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner. I mange af høringsvarene fremhæves det, at kommunernes inddragelse i udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner har givet plads til, at den enkelte kommune har kunnet blive hørt i forhold til, hvilke tanker den har gjort sig omkring den regionale udvikling og deres egen rolle i den udvikling. Endvidere er der mange af kommunerne, der har givet udtryk for, at de regionale udviklingsplaners visioner og strategier ligger i god tråd med kommunens egne visioner.

Der er flere eksempler på kommuner, der føler sig oversete og ikke føler, at de spiller en stor nok rolle i forhold til regionens udvikling. I flere regioner er der også kommuner, der ytrer ønske om, at den regionale udviklingsplan bør orienteres mere bredt geografisk. Gennemgående for langt de fleste kommuners hørings svar er dog, at egne og ikke regionens samlede interesser står i første række, hvilket også afføder mange konkrete kommentarer henvendt mod emner i udviklingsplanen. Flere hørings svar indeholder endvidere deciderede indholdsmæssigt refererede kommentarer, tilføjelsesønsker eller ændringsforslag til de regionale udviklingsplaner.

Som tidligere nævnt er der i 1. generation af de regionale udviklingsplaner meget fokus på trafik og infrastruktur, bl.a. som følge af den daværende infrastrukturkommission, hvilket der også er i kommunernes hørings svar. Mange af de ovennævnte ændringsforslag til 1. generation af de regionale udviklingsplaner var således ønsker om infrastrukturrelaterede initiativer fra de enkelte kommuner, hvilket kan skyldes muligheden for statsligt finansierede infrastrukturprojekter i forbindelse med opfølgning på infrastrukturkommissionens forslag.

2. generation af de regionale udviklingsplaner

Af kommunernes hørings svar til 2. generation af de regionale udviklingsplaner går mange af de samme bemærkninger igen. Kommunerne gør stadig opmærksom på udviklingsplanernes overordnede karakter, dog i mindre omfang end ved 1. generation. I de gennemgåede hørings svar udtrykkes generel tilfredshed med processen omkring udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner og giver ligeledes udtryk for ønsker om fortsat samarbejde om realisering af planernes initiativer.

Som det også var tilfældet ved 1. generation af de regionale udviklingsplaner, giver mange af kommunerne udtryk for, at regionens visioner og strategier ligger i god tråd med kommunernes egne visioner. I det flere af emnerne i de regionale udviklingsplaner har karakter af aktuelle planlægningsmæssige tendenser, kan det store overlap til den kommunale planlægning også skyldes en ensartet tankegang blandt regioner og kommuner. Hvorvidt det er politisk aktualitet, regional planlægning eller kommu-

nernes egne ideer, der medfører de indholdsmæssige overlap, kan der ikke siges noget entydigt omkring.

Kommunekontaktråd (KKR)

Der er i de fem regioner nedsat et kommunekontaktråd (KKR), hvor kommunerne i de enkelte regioner kan drøfte spørgsmål af regionalpolitisk karakter. Disse kommunekontaktråd (KKR) har i forhold til de regionale udviklingsplaners udarbejdelse til opgave at agere som en samlet repræsentant for kommunerne i en region. Kommunekontaktrådet (KKR) har således spillet en rolle i arbejdet med de regionale udviklingsplaner. Bl.a. har fire af de fem kommunekontaktråd (KKR) benyttet sig af mulighed for at afgive høringssvar i forbindelse med de to regionale udviklingsplaner, og i nogle regioner har kommunekontaktrådet (KKR) direkte indgået i udarbejdelsen af de regionale udviklingsplaner, mens de andre steder har ageret sparringspartner.

Af kommunekontaktrådernes (KKR) høringssvar fremgår det, at kommunekontaktrådene (KKR) overordnet set er positive over for de regionale udviklingsplaner. Ifølge høringssvarene har de været tilfredse med samarbejdet og forventer, at det fortsætter i forbindelse med realisering af de regionale udviklingsplaner.

Kommunekontaktrådene (KKR) påpeger dog, ligesom kommunerne, at de regionale udviklingsplaner ikke må blive for regulerende, og at kompetencedelingen bør respekteres. I høringssvarene kommer kommunekontaktrådene (KKR) også med række mere specifikke input, hovedsageligt i form af ideer og muligheder til indhold i de regionale udviklingsplaner.

6.3.6. Erfaringer med sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og statens landsplanlægning

Jf. afsnit 6.1.1 er de regionale udviklingsplaner ikke arealregulerende, men skal ses i sammenhæng med statens landsplanlægning. For at klarlægge de regionale udviklingsplaners forhold til staten og den statslige planlægning er regionsrådenes rolle i forhold til den statslige planlægning blevet undersøgt. Særligt er det interessant at se på, hvordan de regionale udviklingsplaners indhold afspejler sig i landsplanredegørelsen. Alle fem regioner og fire kommunekontaktråd (KKR) har afgivet høringssvar til landsplanredegørelsen.

Udgangspunktet for flere af regionernes høringssvar er et ønske om et mere dialogbaseret samarbejde omkring udarbejdelsen af landsplanredegørelsen. Særligt er oplevelsen blandt regionerne, at landsplanredegørelsen har for lidt fokus på de lokale og regionale styrker og udfordringer. Flere høringssvar påpeger, at landsplanredegørelsens områdeinddeling ligger for langt fra den administrative inddeling og føler derfor, at de regionale hensyn falder i baggrunden. Ud over høringssvarenes mere grundlæggende kommentarer til landsplanredegørelsens udarbejdelse og fokus, er der en række specifikke kommentarer, som i høj grad afspejler en varetagelse af regionernes interesser.

Af Naturstyrelsens notat om høringssvarene til Forslag til landsplanredegørelse 2009 fremgår det, at dele af regionernes høringssvar er blevet taget til efterretning, mens andre dele ikke er. Særligt de mere specifikke lokalrelevante kommentarer er ikke blevet medtaget i landsplanredegørelsen, da man har vurderet, at disse dele har haft en for konkret lokalpolitisk karakter.

Derimod har man imødekommet regionernes ønsker om et bredere geografisk fokus, hvor også de regionale udviklingsplaners indhold har høstet mere opmærksomhed i landsplanredegørelsen.

6.4. Vurdering

De regionale udviklingsplaner er en ny plantype, som blev indført i forbindelse med kommunalreformen. Kommunerne fik ansvaret for den fysiske planlægning, mens regionerne blev tildelt en mere koordinerende rolle i forhold til den overordnede og strategiske planlægning med henblik på at inspirere til fælles handling i regionerne. Ifølge lov om planlægning skal de regionale udviklingsplaner beskrive en ønskelig fremtidig regional udvikling for regionens byer, landdistrikter og udkantsområder mv., dog uden at få regulerende karakter over for kommunerne.

Erfaringerne med de regionale udviklingsplaner er søgt belyst ved at kortlægge udarbejdelsen af planerne, ressourceanvendelsen i forbindelse med udarbejdelse af planerne, indholdet af planerne, sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og den kommunale planlægning og sammenhængen mellem den regionale udviklingsplan og statens landsplanlægning.

Indholdsmæssigt har de regionale udviklingsplaner levet op til lovgivningen. De regionale udviklingsplaner indeholder generelt temakort, men ikke det kortbilag med overordnede, men ikke præcise udpegninger, der illustrerer indholdet i planen, som loven foreskriver. Der mangler således ét samlet kort, der skal indeholde den geografiske visualisering af regionernes forestilling om den ønskelige fremtidige udvikling og samspillet mellem sektorerne og prioritering af udviklingen i de enkelte dele af området. Det har vanskeliggjort de regionale udviklingsplaners afspejling i det samlede Danmarksbillede, som regeringen fremlægger i landsplanredegørelsen. Miljøministeriet vil gå i dialog med regionerne om udvikling af kort med skitse-mæssige udpegninger.

De regionale udviklingsplaner tager udgangspunkt i analyser af udfordringer og muligheder for regionens aktuelle udvikling, inddrager kommuner og andre regionale aktører og adresserer regionale udfordringer på tværs af sektorer. Igennem konkrete indsatser har regionerne med afsæt i den regionale udviklingsplan bl.a. understøttet statslige prioriteringer, fx vedrørende uddannelsesmål, trafik, Grøn Vækst, klimaudfordringer og udvikling af yderområder. De regionale udviklingsplaner tager i høj grad afsæt i de udmeldinger og strategier, der udarbejdes på regionalt niveau af regionen eller nedsatte råd og fora.

Regionerne udarbejdede 1. generation af de regionale udviklingsplaner i 2008. 2. generation af de regionale udviklingsplaner er pr. september 2012 endeligt vedtaget af regionsrådene i alle regioner. Fra 1. generation til 2. generation af de regionale udviklingsplaner har der været et indholdsmæssigt skifte hen imod et større fokus på miljø, bæredygtighed og grønne løsninger. Særligt klimatilpasning høster megen opmærksomhed i de forslag til 2. generation af de regionale udviklingsplaner, der aktuelt i 2012 er vedtaget. Flere regioner har således i deres forslag til en regional udviklingsplan valgt klima og klimatilpasning som nyt tema på linje med de temaer, som loven foreskriver, at planerne skal indeholde. Regionernes initiativer i relation til klimatilpasning er tæt knyttet til grøn omstilling og erhvervsudvikling, og en del af den konkrete udmøntning vil ske i samar-

bejde med kommunerne og igennem de kommunale klimatilpasningsplaner.

Det vurderes, at de regionale udviklingsplaner har haft et tilstrækkeligt overordnet niveau i forhold til den kommunale planlægning, og at de regionale udviklingsplaner er blevet udarbejdet i en proces, som har været med til at sikre, at den regionale og kommunale planlægning har peget i samme retning. Fire af de fem regioner har benyttet sig af muligheden for at afgive en række høringssvar til både de kommunale planstrategier og kommuneplanerne. I enkelte høringssvar peges på mangler og mindre rettelser til kommuneplanerne, uden at det får karakter af egentlige forslag til eller indsigelse mod kommuneplanen. Regionsrådene har ikke direkte udnyttet muligheden for at stille forslag til kommune- og lokalplaner. Alle regioner har udarbejdet handlingsplaner, og der er igangsat en række konkrete initiativer, der udmønter de regionale udviklingsplaners visioner.

I relation til staten har de regionale udviklingsplaner bl.a. til opgave at fungere som kommunernes koordinerede indspil til landsplanlægningen, hvilket de også har gjort. Høringssvarene har dog ikke haft nogen større indflydelse på den statslige landsplanlægning.

Set i lyset af de offentlige ressourcer, som anvendes på udarbejdelse og opfølgning på de regionale udviklingsplaner, kan det overvejes, om de regionale udviklingsplaner har fundet sit rette niveau i forhold til synlighed og gennemslagskraft.

Udvalget har ikke drøftet alternative modeller til den nuværende udformning af den regionale udviklingsplan, fx om de regionale udviklingsplaner på baggrund af en samlet vurdering af de kommunale, regionale og statslige planredskaber tillægges flere eller færre beføjelser.

7. Evaluering af kommunernes sagsbehandling

Ifølge kommissoriet skal kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling kortlægges og evalueres, for så vidt angår tid, gebyrer mv.

Kapitel 7 indledes med en beskrivelse af kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling før og efter kommunalreformen på områderne byggesagsbehandling, godkendelse og tilsyn med husdyr samt miljøgodkendelser (afsnit 7.1). Herefter beskrives kommunernes virksomhedsrettede byggesagsbehandling, for så vidt angår krav til byggesagsbehandlingen, sagsbehandlingstider, gebyrer mv. (afsnit 7.2). Herudover beskrives kommunernes godkendelse af og tilsyn med husdyrbrug (afsnit 7.3) og miljøgodkendelser (afsnit 7.4). Endelig vurderes kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling (afsnit 7.5).

7.1. Kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling før og efter kommunalreformen

På erhvervsområdet var et af målene med kommunalreformen at sikre virksomhederne en hurtig og effektiv sagsbehandling, jf. afsnit 3.1.

Tidligere var ansvaret for den lokale myndighedsbehandling på erhvervsområdet⁸⁷ delt mellem amter og kommuner, og både amter og kommuner stod for at behandle virksomhedernes myndighedssager. Kommunerne havde ansvaret for at tilvejebringe byggegrunde og infrastruktur samt sagsbehandling fx i forbindelse med byggesager. Amterne havde virksomhedsrettede myndighedsopgaver i forhold til fx regionplanlægning og miljøtilsyn.⁸⁸

Med kommunalreformen blev sagsbehandlingen af bl.a. virksomhedernes ansøgninger om byggetilladelser, miljøgodkendelser og zonetilladelser samlet hos kommunerne.

Større kommuner og en mere enkel struktur skulle gøre det muligt at sikre virksomhederne en hurtig og effektiv sagsbehandling. Desuden medførte kommunalreformen, at virksomhederne kun skulle henvende sig ét sted for at få svar på spørgsmål om fx byggetilladelser, zonetilladelser og miljøgodkendelser. Det var også forventningen, at sagsbehandlingstiden for virksomhederne ville blive forkortet, da sagerne ikke længere skulle koordineres mellem kommunerne og amterne.⁸⁹

De større kommunale enheder skulle endvidere sikre faglig bæredygtighed i løsningen af specialiserede opgaver og muligheder for at høste stordriftsfordele. Med henvisning til vurderinger fra bygherre og rådgivere samt den daværende Erhvervs- og Boligstyrelse pegede Strukturkommissionen bl.a. på, at den faglige bæredygtighed i de mindre kommuner i en vis grad var utilstrækkelig, hvilket var problematisk på fx byggesagsbehandlingsområdet. Strukturkommissionen fremhævede to hovedårsager til, hvorfor de mindre kommuner havde vanskeligere ved at håndtere myndighedsafgørelser. For det første blev det anført, at medarbejderne i de mindre kommuner ikke havde den fornødne erfaring og rutine med visse sagstyper. De mindre kommuner havde kun i begrænset omfang

⁸⁷ Når der i det følgende tales om myndighedsbehandling menes i relation til byggesagsbehandling, godkendelse og tilsyn med husdyr samt miljøgodkendelser.

⁸⁸ Kilde: Strukturkommissionens betænkning – Bilag – Sektorkapitler.

⁸⁹ Kilde: Strukturkommissionens betænkning – Bind I – hovedbetænkningen.

mulighed for at specialisere medarbejderne på grund af en begrænset sagsvolumen. For det andet vurderede Strukturkommissionen, at medarbejdernes faglige uddannelsesbaggrund ikke i alle tilfælde var tilstrækkelig.⁹⁰ Det var dog samtidig Strukturkommissionen vurdering, at kommunernes mulighed for at hente specialiseret rådgivning og vejledning i de daværende amter og den vidtstrakte anvendelse af informations- og erfaringsudveksling mellem kommunerne samt på visse områder kommunale samarbejder medvirkede til at mindske de problemer, som de mindre kommuner havde i forhold til de mere komplicerede og sjældne myndighedsafgørelser.⁹¹

Generelt for alle myndighedsområder understregede Strukturkommissionen, at sammenhængen mellem kommunestørrelse og kvaliteten af myndighedsudøvelse var svag, hvorfor der generelt kun var små dokumenterede forskelle i kvaliteten af små og store kommuners afgørelser.⁹²

7.1.1. Kommunal virksomhedsrettet sagsbehandling i dag

Med kommunalreformen blev en lang række virksomhedsrettede myndighedsopgaver samlet i kommunerne. De kommunale virksomhedsrettede myndighedsopgaver omfatter i dag bl.a. miljøgodkendelser, miljøtilsyn, affaldshåndtering, spildevandstilladelser, miljøtekniske vurderinger, klagebehandling vedr. støj og lugt, jordforurening, lokalplansager, jordsalg og byggesagsbehandling.

Den kommunale sagsbehandling er et vigtigt rammevilkår for virksomhederne, fordi den spiller en væsentlig rolle i forhold til fx beslutninger om opførelse eller udvidelse af virksomheder, herunder fx produktionsfaciliteter. Komplekse regler, kontroller og en lang samlet sagsbehandling kan være med til at forringe virksomhedernes konkurrenceevne.

Virksomhedernes kundegrundlag strækker sig i nogle tilfælde på tværs af kommunegrænserne. Forskelle i den kommunale sagsbehandlingspraksis kan for disse virksomheder være en udfordring. Det gælder bl.a. i forhold til krav, regelfortolkninger, ansøgningskemaer, gebyrer mv. En effektiv og ensartet kommunal sagsbehandling er derfor vigtig for at understøtte danske virksomheders konkurrenceevne.

Ifølge kommissoriet for underarbejdsgruppen vedr. evaluering af kommunalreformen på området for regional udvikling skal kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling kortlægges og evalueres, for så vidt angår tid, gebyrer mv. Arbejdsgruppen har valgt at fokusere på kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling vedrørende byggesagsbehandling, godkendelse og tilsyn med husdyr samt miljøgodkendelser.

I afsnit 7.2 belyses kommunernes byggesagsbehandling. Arbejdet bygger på analyser og vurderinger fra arbejdsgruppen om effektiv byggesagsbehandling, som klima-, energi- og bygningsministeren nedsatte i januar 2012.⁹³ Arbejdsgruppen er ikke en del af det igangsatte arbejde i forbindelse med evalueringen af kommunalreformen, men arbejdsgruppens arbejde spiller naturligt sammen med arbejdet med evaluering af kommunernes virksomhedsrettede byggesagsbehandling. Arbejdsgruppen fik bl.a. til opgave at beskrive løsningsmodeller for, hvordan der kan ske en

⁹⁰ Kilde: Strukturkommissionens betænkning – Bind I – hovedbetænkningen.

⁹¹ Kilde: Strukturkommissionens betænkning – Bind I – hovedbetænkningen.

⁹² Kilde: Strukturkommissionens betænkning – Bind I – hovedbetænkningen.

⁹³ I arbejdsgruppen deltager Dansk Industri, Dansk byggeri, Landbrug og Fødevarer, Håndværksrådet, KL, Erhvervs- og Vækstministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og Energistyrelsen.

mere ensartet sagsbehandling i de forskellige kommuner, og hvordan sagsbehandlingstiderne kan nedbringes. Arbejdsgruppen af rapporterede til klima-, energi og bygningsministeren i september, hvorefter der vil være en behandling i regeringen. Arbejdsgruppens af rapportering og andet relevant materiale vil blive oversendt til udvalget vedrørende evalueringen af kommunalreformen.

I afsnit 7.3 og 7.4 belyses kommunernes godkendelse og tilsyn med husdyr og miljøgodkendelser. Arbejdet bygger på analyserne og vurderingerne fra underarbejdsgruppe, som bidrager til evalueringen af kommunalreformen på natur- og miljøområdet. Arbejdsgruppen skal bl.a. se på snitfladerne i opgavevaretagelsen og muligheder for samarbejde på tværs af kommunegrænser mhp. at sikre en omkostningseffektiv implementering af miljøpolitiske målsætninger inden for de eksisterende økonomiske rammer. Arbejdsgruppen har især fokus på de kommunale opgaver på vand- og naturområdet samt godkendelse og tilsyn. Underudvalget af rapporterede til hovedudvalget for evaluering af kommunalreformen primo oktober. For en uddybende beskrivelse af kommunernes sagsbehandling på disse områder henvises til analyser og vurderinger fra denne arbejdsgruppe.

7.2. Virksomhedsrettet byggesagsbehandling

Opførelse af byggeri i Danmark reguleres af byggeloven og bygningsreglementet. Byggeloven fastsætter de overordnede rammer for opførelse af byggeri, mens de konkrete regler om kommunernes sagsbehandling samt de tekniske krav, der gælder, når man opfører byggeri i Danmark, er fastsat i bygningsreglementet.

Efter byggeloven er det de enkelte kommuner, som er afgørelsesmyndighed på området. Kommunerne træffer således afgørelser vedrørende byggetilladelser og anmeldelser. Kommunerne forestår herudover en lang række andre opgaver vedrørende byggelovgivning, herunder dialog og vejledning af borgerne og virksomheder, tilsyn, klagesagsbehandling og behandling af sager vedrørende lovliggørelse af byggeri. Det er den enkelte kommune, som – inden for lovgivningens rammer – selv tilrettelægger organiseringen af byggesagsbehandlingen, herunder tilrettelæggelse af sagsgange og allokering af medarbejdere til området.

I dette afsnit ses særligt på de bygningskategorier, hvor der ofte vil være professionelle bygherrer, dvs. de tilfælde, hvor byggeriet indgår som en del af en virksomhed som fx fabriks- eller erhvervsbyggeri.⁹⁴

7.2.1. Krav til byggesagsbehandlingen

Byggesagsbehandlingen indebærer, at den enkelte kommune påser, at byggeloven og bygningsreglementets bestemmelser er overholdt. Herudover skal kommunen påse en række andre lovgivninger, før der kan gives byggetilladelse. Der er i bygningsreglementet en ikke-udtømmende liste over 22 andre lovgivninger, som skal påses i forbindelse med byggesagsbehandlingen. Nogle af de love, som oftest kommer i spil ved en byggesag, er planloven og miljøbeskyttelsesloven. For fx produktionsvirksomheder er primært krav i plan- og miljøbeskyttelsesloven relevant.

⁹⁴ Ved opgørelse af sagsbehandlingstider anvender Energistyrelsen fem typiske byggesagstyper. Kategorierne for byggesagsgebyrer svarer ikke nødvendigvis til sagsbehandlingstyperne.

Behandlingen af virksomhedssager i relation til både byggeloven og plan- og miljølovene medfører ofte stort tidsforbrug, da der er krav om nabohøring i forhold til fx udsigt og støjgener. Hertil kommer, at der i forbindelse med planloven er krav om offentlige høringer, hvis der skal opføres fx produktionsvirksomheder i områder, som ikke er udlagt til erhverv endnu. Dette medvirker til at forlænge sagsbehandlingstiden, og større byggeri for produktionsvirksomheder vil desuden ofte blive gjort til genstand for politisk behandling i kommunen, hvilket kan være en medvirkende årsag til lang sagsbehandlingstid.

I de følgende afsnit ses der nærmere på forskelle i sagsbehandlingstider og sagsbehandlingsgebyrer mellem kommunerne.

7.2.2. Kommunale byggesagsbehandlingstider

Der blev i 2011 behandlet ca. 73.000 byggesager.⁹⁵ Kommunerne behandler knap 27.000 byggesager vedrørende nybyggeri,⁹⁶ heraf er 16.000 garager, carporte og udhuse mv., mens ca. 7.500 var enfamiliehuse og ca. 3.000 var større byggerier. De resterende 46.000 byggesager vedrørte ombygninger og renoveringer mv.

Ifølge Klima-, Energi- og Bygningsministeriet behandler kommunerne i dag samlet set færre byggesager end tidligere, fordi antallet af byggesager er faldet markant siden højkonjunkturen i 2007. Der findes ikke data for, om det samlede fald også dækker over et fald i forhold til behandling af sager vedrørende fabriks- eller erhvervsbyggeri, men det må antages, at lavkonjunkturen også har påvirket erhvervsbyggeri. Hertil kommer, at kommunerne siden 2009 ikke længere skal teknisk byggesagsbehandle ukompliceret byggeri.⁹⁷

Der er i bygningsreglementet fastsat tidsfrister for et mindre antal byggesager, hvor der er tale om ukomplicerede byggearbejder, herunder garager mv. samt ombygninger i enkelte enheder. Her gælder det, at ansøgen kan gå i gang med byggearbejdet, hvis kommunen ikke har reageret inden for 14 dage. Herudover er der ikke fastsat regler om sagsbehandlingstider i byggelovgivningen.

Energistyrelsen har siden 2010 hvert halve år offentliggjort en oversigt over kommunernes bruttosagsbehandlingstider⁹⁸ for byggesager fordelt på fem kategorier.⁹⁹ Bruttosagsbehandlingen omfatter den tid, der går, fra en virksomhed indsender en ansøgning om byggetilladelse, til kommunen giver en byggetilladelse.

⁹⁵ Devoteam, 2012 for Energistyrelsen.

⁹⁶ Danmarks Statistik 2012.

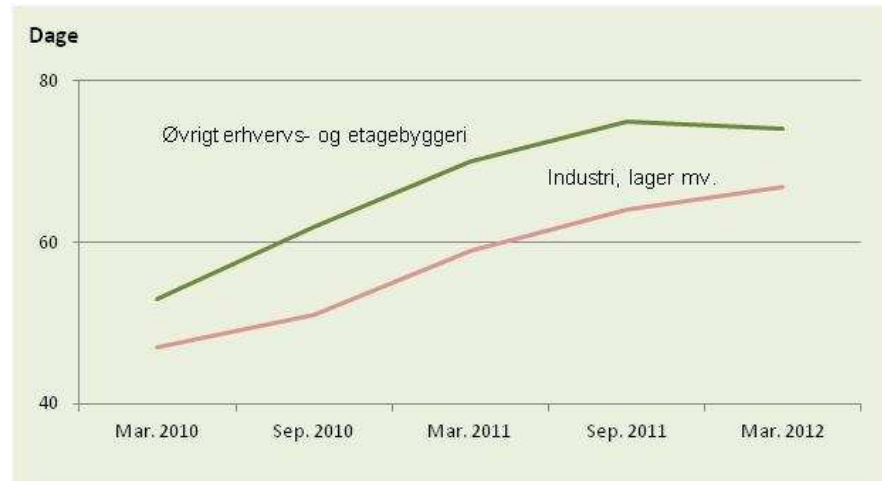
⁹⁷ Nogle fabriks- og erhvervsbyggerier kan karakteriseres som ukompliceret byggeri, men der findes ikke data for fordelingen.

⁹⁸ Der findes ikke data for nettosagsbehandlingstider, som giver et billede af, hvor lang tid, kommunerne reelt benytter på behandling af byggesagerne, når ventetid mv. fratrækkes. De anvendte sagsbehandlingstider er trukket fra kommunernes egne indtastninger i Bygnings- og Boligregisteret (BBR).

⁹⁹ Ved opgørelse af sagsbehandlingstider anvender Energistyrelsen fem typiske byggesagstyper, som dækker simple konstruktioner, enfamiliehuse, industri- og lagerbygninger. Andre faste konstruktioner er ikke med, da de ofte ikke registreres i BBR, hvor data trækkes. Øvrigt erhvervs- og etagebyggeri er i stedet opdelt i henholdsvis erhvervs- og boligbyggeri. KL har taget et generelt forbehold for data udtrukket fra BBR.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i samtlige kommuner for henholdsvis erhvervsbyggeri og industri- og lagerbyggeri er steget i perioden marts 2010 til marts 2012, jf. figur 7.1.

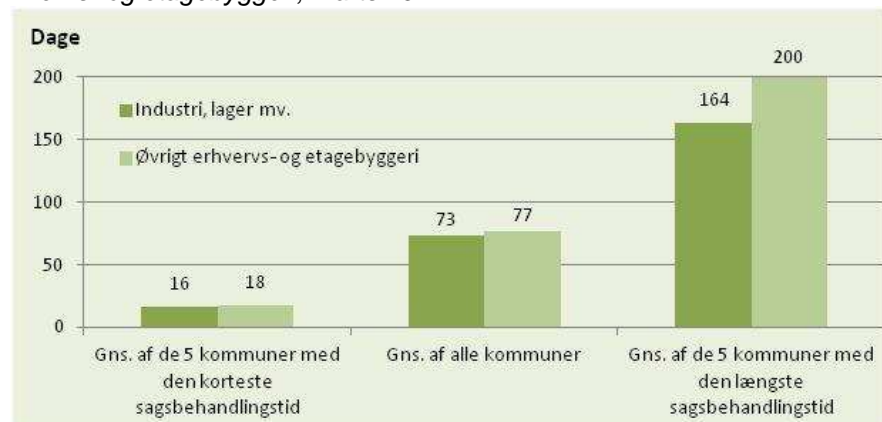
Figur 7.1 Udviklingen i den gennemsnitlige bruttosagsbehandlingstid for industri, lager mv. samt øvrigt erhvervs- og etagebyggeri, marts 2010 til marts 2012



Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

Stigningen dækker over store forskelle mellem kommunerne. Den gennemsnitlige byggesagsbehandlingstid for fx industri- og lagerbygninger varierer således fra tre dage i den hurtigste kommune til 202 dage i den langsomste kommune, mens byggesagsbehandlingstiden varierer mellem syv og 352 dage for behandling af sager vedrørende øvrigt erhvervs- og etagebyggeri. Der er ca. seks måneders (199 dage) forskel på sagsbehandlingstiden for byggetilladelser vedr. industri- og lagerbygninger mellem de fem kommuner med den korteste og de fem kommuner med den længste sagsbehandlingstid, mens der er over 11 måneders (345 dage) forskel ved sagsbehandling af sager vedrørende øvrigt erhvervs- og etagebyggeri, jf. figur 7.2. Virksomhederne oplever derfor store forskelle fra kommune til kommune.

Figur 7.2 Byggesagsbehandlingstider for industri, lager mv. og øvrigt erhvervs- og etagebyggeri, marts 2012

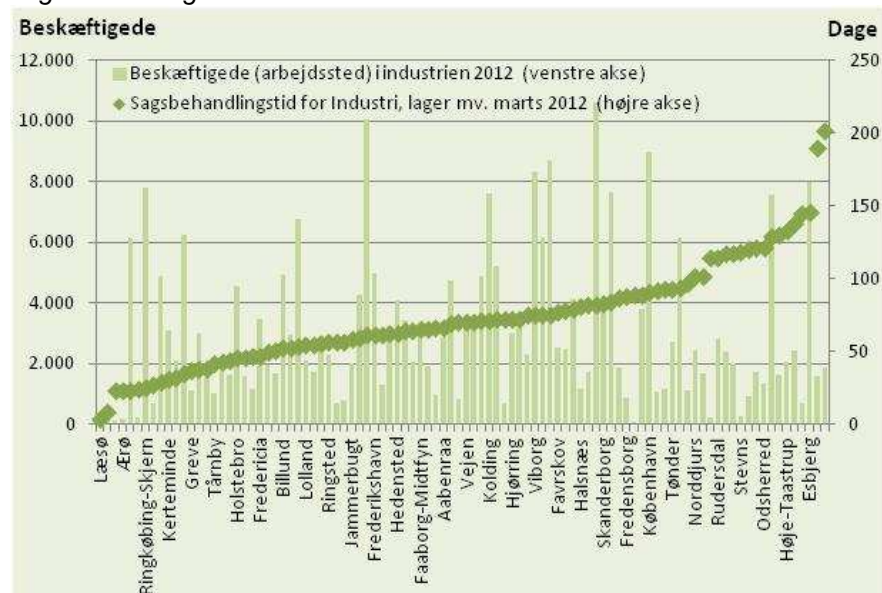


Anm.: Opgørelse over byggesagsbehandlingstider i de enkelte kommuner målt i dage pr. 15. marts 2012. Der foreligger ikke observationer fra Fanø Kommune for både industri, lager mv. og øvrigt erhvervs- og etagebyggeri. Der foreligger ikke observationer fra Frederiksberg Kommune vedr. industri, lager mv.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

Samtidig er der ikke noget, som tyder på, at kommuner med fx meget industri (målt på antallet af industribeskæftigede) har en hurtigere sagsbehandlingstid end kommuner med lidt industri, jf. figur 7.3.

Figur 7.3 Sammenhæng mellem antal industribeskæftigede og byggesagsbehandlingstider



Anm.: Data for industribeskæftigelsen er målt på arbejdssted i 2011, mens byggesagsbehandlingstiderne er opgjort i marts 2012. Fanø og Frederiksberg kommuner indgår ikke i figuren, da der ikke findes data for byggesagsbehandlingstiderne i disse kommuner. Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

7.2.3. Årsager til variationerne i sagsbehandlingstiderne

Der kan være flere årsager til variationerne i byggesagsbehandlingstiderne. Mange kommuner oplever, at de modtager et stort antal ufyldstgørende ansøgninger fra virksomhederne, som gør det nødvendigt at afvente yderligere oplysninger fra ansøger eller rådgiver, før selve sagsbehandlingen kan påbegyndes. Der findes så vidt vides ikke statistik, som viser, hvor ofte kommunerne modtager ufyldstgørende ansøgninger fra virksomhederne. KL har i efteråret 2012 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne, som viser, at 71 pct. af kommunerne oplever, at der er fejl i over halvdelen af byggesagsansøgningerne. 65 pct. af kommunerne vurderer, at det er med til at forsinke sagsbehandlingstiden.¹⁰⁰ Nogle byggesager skal behandles af flere myndigheder og af forskellige afdelinger i kommunen, hvilket også kan have betydning for sagsbehandlingstiderne. Herudover er der forskel på, hvor ofte kommunerne efter gældende regler skal foretage høring af eksterne parter, eksempelvis af naboer og andre myndigheder mv. Det skyldes fx, at der er forskel på, hvor mange områder kommunerne har, som er omfattet af anden lovgivning, der kræver høring af eksterne parter, fx miljølovgivning,

¹⁰⁰ KL Momentum, 16. oktober 2012. KL's analyseenhed har sendt et internetbaseret spørgeskema via e-mail til lederen af byggesagsbehandlingsafdelingen i alle 98 kommuner. 68 har svaret i perioden 30. august til 24. september 2012. Kommunerne er bl.a. blevet spurgt om: "Hvor stor en procentdel af byggeansøgningerne er mangelfulde? I hvor mange procent af kommunens byggesager er fejl og mangler med til at forsinke sagsbehandlingen?"

som regulerer forurenede områder eller områder med en særlig beliggenhed.

Flere frikommuneforsøg vedrører forenkling af regler vedr. mindre ændringer/justeringer af lokalplanen, herunder krav til varigheden af høring af berørte borgere og grænserne for, hvornår der skal udarbejdes nye lokalplaner. Hvis et konkret projekt kræver ændring af lokalplanens principper (formålsbestemmelsen, anvendelsesbestemmer mv.) skal kommunerne efter gældende regler i dag vedtage en ny lokalplan, herunder høre berørte parter og naboer, uanset om projektet blot indebærer mindre ændringer/justeringer af planen. Med frikommuneforsøgene er der åbnet op for en mere enkel proces ved mindre ændringer af lokalplanen ved at forkorte høringsperioden fra mindst otte uger til 2-4 uger. De ni kommuner, som er en del af frikommuneforsøget, har, jf. frikommuneloven, alle ret til at nedsætte høringsfristen i forsøgsperioden.

7.2.4. Dialog i byggesagsbehandlingen

Foruden sagsbehandlingstiden vil det også være afgørende, hvordan virksomhederne oplever dialogen med kommunen. Det kan således fx spille en rolle, om kommunen har overblik over sagen fra begyndelsen og samlet kan anmode om manglende/supplerende oplysninger, eller om kommunen af flere omgange vender tilbage med krav om flere oplysninger. Dialogen med kommunen afhænger også af de tekniske kompetencer hos sagsbehandlerne. Hvis kommunerne ikke har disse kompetencer, kan virksomhederne opleve en utilfredsstillende proces, hvor sagsbehandlingstiden forlænges, fordi kommunen ikke er i stand til at vurdere ansøgningen, og derfor kan have mange spørgsmål mv. Det kan bl.a. være et argument for at samle sagsbehandlingen i større enheder, med en dermed øget sagsvolumen, som kan forbedre den faglige bæredygtighed og effektivitet.

Flere kommuner har etableret tværkommunale samarbejder eller regionale erhvervscentre, som bl.a. varetager sagsbehandlingen af byggetilladelser, se bl.a. case 7.1.

Case 7.1 Fire kommuner har etableret fælles center for byggesagsbehandling

Fra den 1. januar 2012 har Gladsaxe, Gentofte, Lyngby-Taarbæk og Rudersdal kommuner etableret et fælles center for byggesagsbehandling med det formål at levere en ensartet og bedre service for færre ressourcer. I det nye center trækker de fire kommuner på fælles administrative ressourcer og faglige kompetencer.

Flere kommuner arbejder også i stigende grad med at fastsætte servicemål for bl.a. byggesagsbehandlingen, se bl.a. case 7.2.¹⁰¹

¹⁰¹ KL Momentum, 16. oktober 2012: I undersøgelsen har tre ud af fire kommuner oplyst, at de har vedtaget servicemål for sagsbehandlingstider i byggesager, og 86 procent af disse kommuner har offentliggjort servicemålene på kommunens hjemmeside.

Case 7.2 Aalborg Kommune har fastsat servicemål for bl.a. byggesagsbehandling

Aalborg Kommune har fastsat servicemål for den kommunale erhvervsservice. I forhold til fysisk planlægning, miljø og byggesagsbehandling, inkl. brandgodkendelse, har kommunen fastlagt følgende servicemål:

- Kommunen oplyser, hvilke krav der stilles til ansøgningen.
- Kommunen afholder forhånds-/afklaringsdialog med kunden i alle sager, hvor bl.a. sagsbehandlingstiden og kundens mulighed for selv at fremme processen oplyses.
- Kommunen sikrer den nødvendige koordinering internt i kommunen.
- Kommunen afklarar med kunden, hvornår denne præcis har brug for, at en bestemt tilladelse foreligger.
- Kommunen faseopdelar sagsbehandling, hvis det er hensigtsmæssigt.
- Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, hvilke tilladelser der er nødvendige for at gennemføre det ansøgte projekt.
- Kommunen tager ansvar for at sikre, at kunden bliver gjort bekendt med alle krav om tilladelser, uanset hvilken indgang til kommunen kunden har valgt.
- Kommunen oplyser om forskellen på og sagsbehandlingstider for hhv. komplicerede og ukomplicerede sager ved forhåndsdialogen.
- Kommunen oplyser gennem tidlig forhåndsdialog om alle faser i det samlede forløb.
- Kommunen opstiller en tidsplan for hele processen sammen med kunden.
- Kommunen udleverer oplysningsmateriale, der sikrer kunden overblik over tilladelser og processer.
- Alle lovbundne processer synliggøres, herunder tidsplaner for politisk behandling af ansøgninger, offentlighedsfaser, samspil med planlægningen mv.

7.2.5. Gebyr for byggesagsbehandlingen

På byggesagsbehandlingsområdet gælder, at kommunerne selv kan bestemme, om byggesagsbehandlingen skal finansieres gennem gebyrindtægter, eller om sagsbehandlingen helt eller delvist skal finansieres via skattebetaling. I dag opkræver alle kommuner byggesagsgebyrer.

Gebyrerne skal som minimum opdeles i følgende bygningskategorier:

- Simple konstruktioner
- Enfamiliehuse
- Industri og lagerbebyggelse samt jordbrugserhvervets avls- og driftsbygninger af begrænset kompleksitet
- Andre faste konstruktioner mv.(fx vindmøller)
- Øvrigt erhvervs- og etagebyggeri

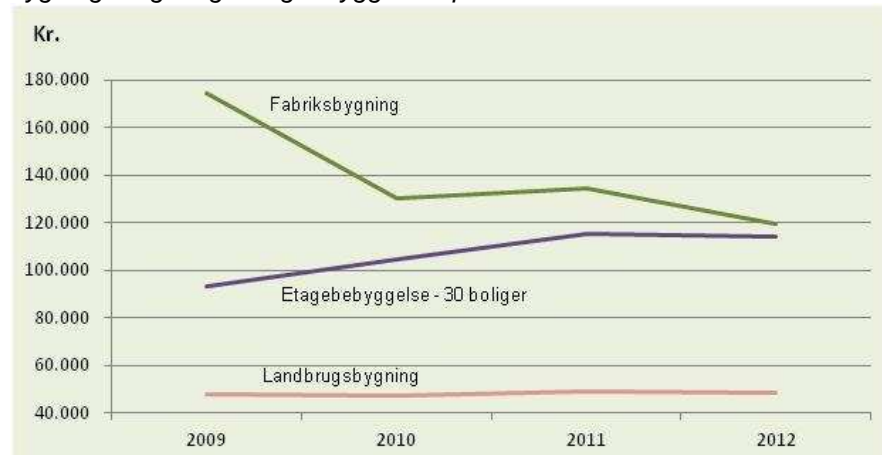
Kommunerne må inden for hver kategori godt inddele gebyrerne i flere bygningskategorier, end der er nævnt ovenfor, og nogle kommuner har derfor flere forskellige gebyrer end andre kommuner.

I forbindelse med gebyropkrævningen skal kommunerne følge de almindelige regler for opkrævning af gebyrer, og kommunerne må således ikke opkræve mere i gebyr, end de har udgifter til byggesagsbehandlingen.

Kommunerne fastsætter selv beregningsmetoden for gebyropkrævningen. Nogle kommuner opkræver et fast gebyr, andre kommunerne vælger at opkræve gebyr pr. m² eller m³ eller som en vis procentdel af byggesummen, mens andre kommuner opkræver gebyr efter tidsforbrug.

Energistyrelsen har hvert år siden 2009 offentliggjort en oversigt over samtlige kommuners byggesagsbehandlingsgebyrer.¹⁰² Generelt er det gennemsnitlige byggesagsbehandlingsgebyr steget siden 2009, men som det fremgår af figur 7.4, er det gennemsnitlige gebyr for fabriksbygninger faldet markant siden 2009.

Figur 7.4 Oversigt over udviklingen i det gennemsnitlige gebyr for fabriksbygninger og etageboligbebyggelse i perioden 2009 til 2012



Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

Faldet skyldes formentlig, at der med virkning fra 2009 blev indført regler om, at kommunerne skulle opdele gebyrer i fem bygningskategorier, bl.a. for at sikre, at der ikke blev betalt meget høje gebyrer for nogen bygningskategorier, som så var med til at betale for byggesagsbehandlingen af andre kategorier.

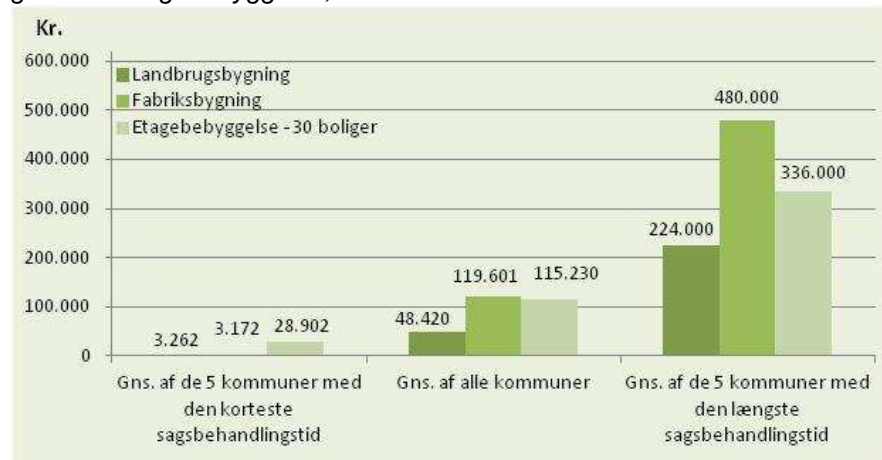
Gebyrerne for byggesagsbehandlingen varierer ligesom sagsbehandlingstiderne også mellem kommunerne. Variationerne skyldes bl.a., at kommunerne selv fastsætter gebyrberegningsmåde og selv bestemmer, hvor stor en del af udgifterne til byggesagsbehandlingen, der skal dækkes af gebyret. For en fabriksbygning på 5.000 m² varierer prisen eksempelvis fra 1.800 kr. til 825.000 kr.¹⁰³ Lignende variationer mellem kommunernes byggesagsgebyrer findes i forhold til landbrugsbygninger på 2.000 m² og etagebebyggelse på 3.000 m², jf. figur 7.5.¹⁰⁴

¹⁰² Oversigten bygger på data hentet fra kommunernes hjemmesider, hvor gebyrsatserne skal være offentligt tilgængelige. For at kunne sammenligne gebyrerne har Energistyrelsen for hver af de fem bygningskategorier fastsat et eksempel på en bygning med en bestemt størrelse. Således vises prisen på den samme "standardbygning" i alle kommuner.

¹⁰³ For at kunne sammenligne gebyrerne har Energistyrelsen for hver af de fem bygningskategorier fastsat et eksempel på en bygning med en bestemt størrelse. Således vises prisen på den samme "standardbygning" i alle kommuner.

¹⁰⁴ Energistyrelsen har på baggrund af de fem bygningskategorier lavet en oversigt over kommunernes byggesagsgebyrer. Oplysningerne om kommunernes gebyrer er hentet fra kommunernes egne hjemmesider. Inden for de enkelte kategorier afhænger gebyrernes størrelse typisk af, hvor stort huset eller lagerbygningen er og i nogle tilfælde også af, om bygningen ligger i land- eller byzone. Derfor er der for hver kategori valgt et eksempel på en bygning, som gebyrerne er beregnet ud fra – fx et enfamilieshus på 150 m² eller et etagebyggeri for 30 boliger på i alt 3.000 m².

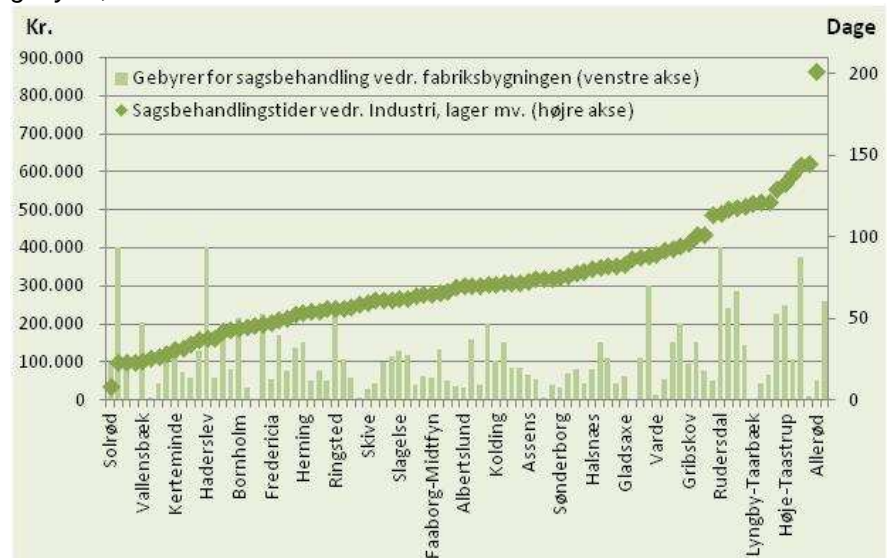
Figur 7.5 Byggesagsbehandlingsgebyrer for fabriks- og landbrugsbygninger samt etagebebyggelse, marts 2012



Anm.: Gebyrer i København, Horsens, Billund, Faxe, Guldborgsund og Tønder kommuner er ikke inkluderet i figuren. Nordfyns Kommune er inkluderet i figuren for landbrugsbygninger. Udeladelse skyldes, at disse kommuner ikke opkræver et fast gebyr. Gebyrerne opkræves i disse kommuner pr. tidsforbrug eller som en procentdel af byggesummen.
Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen.

Der er ikke umiddelbart nogen sammenhæng mellem kommunernes byggesagsbehandlingstider og størrelsen af byggesagsbehandlingsgebyret, jf. figur 7.6.

Figur 7.6 Sammenhængen mellem byggesagsbehandlingstider og -gebyrer, marts 2012



Anm.: Der foreligger ikke observationer for byggesagsbehandlingstiderne for Frederiksberg og Fanø kommuner. Kommunerne København, Horsens, Billund, Faxe, Guldborgsund og Tønder er ikke inkluderet i figuren, da byggesagsbehandlingsgebyret i disse kommuner ikke er et fast beløb. Gebyrerne opkræves i disse kommuner pr. tidsforbrug eller som en procentdel af byggesummen.
Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Energistyrelsen og Danmarks Statistik.

Det skal bl.a. ses i lyset af, at kommunerne i forbindelse med gebyropkrævningen skal følge de almindelige regler for opkrævning af gebyrer, hvorfor kommunerne ikke må opkræve mere i gebyr, end de udgifter de har til byggesagsbehandling.

7.3. Godkendelse af og tilsyn med husdyrbrug

I forbindelse med kommunalreformen blev de daværende amters opgaver på husdyrområdet overført til kommunerne. Af den politiske aftale, der gik forud for reformen på husdyrområdet, fremgår, at aftalen sigter imod at reducere de administrative byrder og sikre en hurtigere, gennemskuelig og mere ensartet sagsbehandling, idet man ønsker, at husdyrbrug fremover skal reguleres i én miljøgodkendelse, så der samlet kan tages de nødvendige hensyn. Samtidig blev en ny lov, husdyrgodkendelsesloven, vedtaget. Det var sigtet med husdyrgodkendelsesloven dels at fastlægge et beskyttelsesniveau, så kravene i husdyrgodkendelser kunne blive ensartede på tværs af kommunerne, dels at samle det administrative arbejde hos én myndighed. Samtidig oprettedes et digitalt ansøgningssystem, som skulle fremme, at ansøger via de digitale medier kunne udforme en fyldestgørende ansøgning og understøtte den efterfølgende sagsbehandling.

Miljøstyrelsen følger løbende husdyrgodkendelsessagsbehandling i kommuner på baggrund af udtræk fra Husdyrgodkendelse.dk, dvs. godkendelser efter Husdyrgodkendelsesloven. Sagsbehandlingstiden er opgjort som det antal dage, ansøgningen har ligget hos kommunen, dog fratrukket det antal dage over syv, som en ansøgning har ligget hos ansøger.¹⁰⁵

7.3.1. Sagsbehandlingstider for husdyrgodkendelser

I forbindelse med indgåelse af husdyraftale mellem Miljøministeren og KL i februar 2009 blev der defineret et rimeligt niveau for sagsbeholdning på 800 verserende sager samlet. Antallet af sager derudover defineres som en "sagspukkel". Folketinget afsatte herefter 100 mio. kr. til aftalen, der blev udmøntet i nye tilbud til kommunerne. Figur 7.7 viser udviklingen i sagsbeholdningen og afvikling af sager på landsplan fra 2007 til 2011.

Figur 7.7 Udviklingen i sagsbeholdning og afvikling af sager på landsplan, 2007-2011



Anm.: Antallet af indsendte og afsluttede sager for perioden fra januar 2007 til og med december 2011. Differencen mellem indsendte og afsluttede sager fratrukket det forventede løbende sagsflow på ca. 800 sager angiver "sagspuklen". Opgørelsen viser ikke data for sager om tilladelse efter husdyrlovens § 10 samt afgørelser efter de nye anmeldeordninger efter husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen.

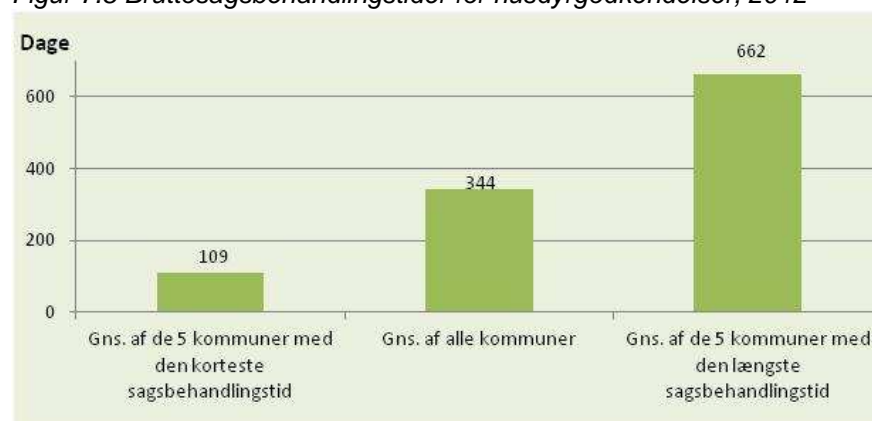
Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

¹⁰⁵ Ved opgørelserne har Miljøstyrelsen anmodet kommunerne om at sikre, at oplysningerne udtrukket fra ansøgningssystemet er korrekte.

Antallet af afsluttede husdyrsager har været stigende, og der ses et svagt fald i puklen af husdyrsager. Ved udgangen af 2011 var 1.140 sager i behandling. Antallet af indsendte ansøgninger i 2011 ligger 40 pct. under antallet for 2010 (853 sager i 2011 mod 1.380 i 2010). Faldet skyldes, at der fra 2007-2009 var genereret en betydelig sagspukkel, der blev afviklet via forskellige målrettede initiativer i kommunerne. Endvidere har strukturudviklingen i landbruget nedsat antallet af nyetableringer og udvidelser. Hertil kommer, at den økonomiske krise har medvirket til en nedgang i antallet af ansøgninger.

Miljøstyrelsen har siden juni 2009 løbende opgjort den kommunale sagsbehandlingstid. Opgørelserne viser, at der ligesom ved byggesagsbehandling også er store variationer i forhold til sagsbehandlingstiden ved husdyrgodkendelser mellem kommunerne. En opgørelse fra februar 2012 viser, at der er over 21 måneders (652 dage) forskel på den samlede sagsbehandlingstid i den hurtigste og den langsomste kommune. Det tog i gennemsnit samlet set ca. 11 måneder (344 dage) at få en husdyrgodkendelse, jf. figur 7.8.

Figur 7.8 Bruttosagsbehandlingstider for husdyrgodkendelser, 2012



Anm.: Udtræk fra 2. februar 2012 af sagsbehandlingstider fra Husdyrgodkendelse.dk. 63 kommuner indgår opgørelsen. Den samlede sagsbehandlingstid er summen af den tid sagen behandles hos kommunen og ansøgeren.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsens opgørelse af den kommunale sagsbehandlingstid opgøres både som brutto- og nettosagsbehandlingstider. Figur 7.9 viser den samlede sagsbehandlingstid (bruttosagsbehandlingstiden) opgjort som det antal dage, ansøgningen har ligget hos kommunen (nettosagsbehandlingstiden), og det antal dage, som en ansøgning har ligget hos ansøger.

Figur 7.9 Brutto- og nettosagsbehandlingstider for husdyrgodkendelser, 2012



Anm.: Udtræk fra 2. februar 2012 af sagsbehandlingstider fra Husdyrgodkendelse.dk. 63 kommuner indgår opgørelsen. Den samlede sagsbehandlingstid er summen af den tid sagen behandles hos kommunen og ansøgeren, dvs. bruttosagsbehandlingstiden.

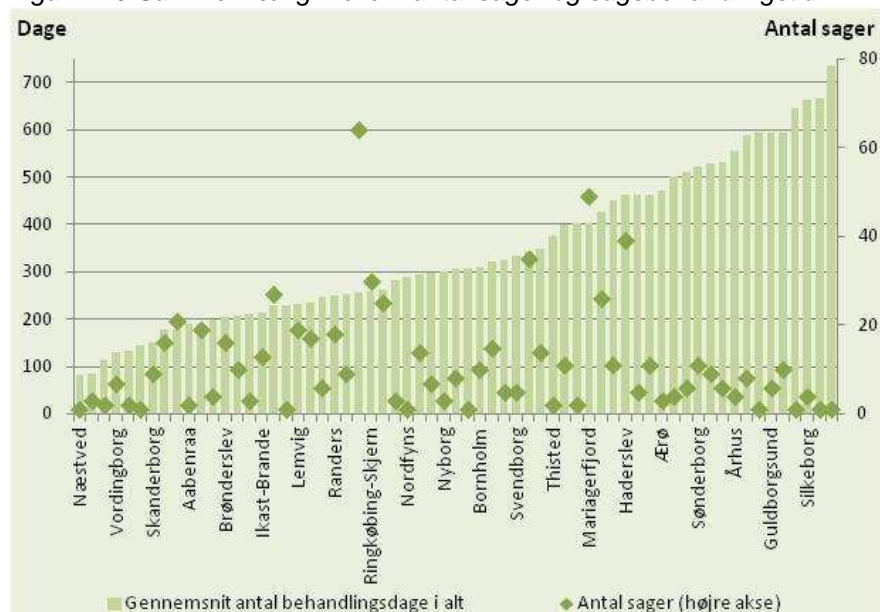
Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Med husdyraftalen fra 2009 blev der fastlagt maksimale sagsbehandlingstider. Aftalen betød, at sager efter husdyrlovens § 11 (husdyrbrug med 75-250 dyreenheder), og § 16 (harmoniarealer på anden bedrift) skal være afgjort senest efter seks måneder netto, mens alle ansøgninger efter lovens § 12 (over 250 dyreenheder) skal være afgjort senest efter ni måneder netto.

En opgørelse fra Miljøstyrelsen fra februar 2012 over de samlede sagsbehandlingstider for husdyrgodkendelser viser, at 32 ud af 63¹⁰⁶ kommuner havde en samlet sagsbehandlingstid på under ni måneder. Opgørelser fra Miljøstyrelsen viser også, at kun 26 ud af 63 kommuner behandler mere end ti sager årligt. Der er samtidig ikke noget, som indikerer, at der er en sammenhæng mellem antallet af husdyrgodkendelsessager og sagsbehandlingstiden, jf. figur 7.9.

¹⁰⁶ Det er ikke alle kommuner, som har husdyrbrug. Det gælder fx en række bykommuner.

Figur 7.10 Sammenhæng mellem antal sager og sagsbehandlingstid



Anm.: Udtræk fra 2. februar 2012 af sagsbehandlingstider fra Husdyrgodkendelse.dk. 63 kommuner indgår opgørelsen. Den samlede sagsbehandlingstid er summen af den tid sagen behandles hos kommunen og ansøgeren.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

7.3.2. Årsager til variationerne i sagsbehandlingstiderne

En af årsagerne til variationerne i sagsbehandlingstiderne kan være, at der i forbindelse med ikrafttrædelse af husdyrgodkendelsesloven viste sig at være en del udfordringer i at administrere den nye lovgivning.

1. januar 2007 blev husdyrgodkendelse.dk idriftsat. Systemet skulle sikre ensartethed i ansøgninger om miljøgodkendelse af husdyrbrug. Systemet sikrer dels, at ansøgningerne ensrettes på tværs af landet. Dels sikrer systemet, at alle miljøberegninger bliver udført på helt samme måde i alle tilfælde. På baggrund af de indsendte ansøgninger udarbejder kommunerne godkendelser. Det viste sig dog, at selv om ansøgningerne og beregningerne er ens, blev både sagsbehandlingen målt på bl.a. tid og afgørelserne alligevel meget forskellige fra kommune til kommune. Systemet har i perioder været præget af langsommelighed og usikker drift, hvilket såvel landbrugskonsulenter som kommuner har været belastet af, med forlængelse af sagsbehandlingstiden til følge. Dette forekommer stadig, men ikke i nær samme omfang.

7.3.3. Gebyrer for husdyrgodkendelser

Jf. "Bekendtgørelse om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug"¹⁰⁷ opkræves gebyrer for udfærdigelse af miljøgodkendelser, herunder husdyrgodkendelser og tilsyn. Gebyrerne opkræves efter, hvor mange timer og evt. konsulentydelser som miljømyndigheden aktuelt har anvendt. Timesatsen reguleres løbende og udgør i 2012: 295,22 kr. Hvis myndigheden har anvendt rådgivere eller anden ekstern bistand, skal virksomheden betale 57,79 pct. af regningsbeløbet, ekskl. moms. De opkrævede gebyrer dækker derfor ikke i alle tilfælde miljømyndighedernes omkost-

¹⁰⁷ Bekendtgørelse om brugerbetaling for godkendelse og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug. Bekendtgørelsen nr. 463, af 21/5-2007.

ninger til miljøgodkendelser og tilsyn. Den resterende procentdel af kommunernes udgifter finansieres via de årlige bloktilskud. Hertil kommer, at ikke alt miljøgodkendelses- og tilsynsarbejde er omfattet af brugerbetaling. Ved miljøgodkendelser er enten kommunerne eller staten godkendelsesmyndighed for virksomhederne og reglerne om gebyroprkrævning er ens, uanset om virksomheden har kommunen eller staten som myndighed. Tabel 7.1 viser en oversigt over opkrævede gebyrer for miljøgodkendelser for 2006-2010.

Tabel 7.1 Opkrævet brugerbetaling for miljøgodkendelser, ekskl. tilsyn, 2006-2010

Myndighed	2006	2007*	2008**	2009**	2010**
Kommuner	2.498.000 kr.	4.200.000 kr.	5.626.000 kr.	6.532.000 kr.	7.464.000 kr.
Amter	4.947.000 kr.	-	-	-	-
Staten	-	-	2.483.000 kr.	2.445.615 kr.	2.262.618 kr.
I alt	7.445.000 kr.	-	8.109.000 kr.	8.977.615 kr.	9.726.618 kr.

Anm.: Gebyrer i forbindelse med udfærdigelse af revurderinger af miljøgodkendelser indgår som en del af opgørelser over "tilsyn". De mange revurderinger, som bl.a. blev udfærdiget specielt i 2009, indgår derfor ikke i ovennævnte skema for miljøgodkendelser, og det er ikke muligt at tilvejebringe økonomiske oplysninger særskilt for revurderinger af miljøgodkendelser. *For perioden 1. januar til 31. oktober. **For perioden 1. november til 31. oktober.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Da gebyrerne er aktivitetsafhængige, kan virksomhederne opleve meget store svingninger i de årlige opkrævede brugerbetalinger alt afhængig af omfanget af det aktuelle arbejde med miljøgodkendelse og tilsyn det pågældende år.

7.4. Miljøgodkendelser af virksomheder

Jf. miljøbeskyttelseslovens § 33 skal en række virksomhedstyper ("liste-virksomheder") have en miljøgodkendelse, inden de etableres, udvides eller ændres på en måde, der medfører forøget forurening. I miljøgodkendelsen fastsætter myndigheden vilkår for virksomhedens drift. Reglerne har eksisteret siden 1974, men er undervejs blevet revideret.¹⁰⁸ Inden kommunalreformen førte amterne tilsyn og meddelte miljøgodkendelse for de store og mest miljøbelastende virksomheder (godt 2.400 virksomheder). Kommunerne var myndighed for knap 4.000 virksomheder. Amterne var endvidere miljømyndighed for kommunale virksomheder og kommunerne for amtskommunale virksomheder.

Som led i kommunalreformen blev opgaverne med miljøgodkendelser og tilsyn for amternes kompetenceområde delt mellem staten og kommunerne. Staten blev tilsyns- og godkendelsesmyndighed for ca. 235 af de mest miljøbelastende og komplicerede virksomheder (de såkaldte i-mærkede

¹⁰⁸ Listen over godkendelsespligtig virksomhed omfattede oprindeligt over 25.000 virksomheder. I forbindelse med revisionen af miljøbeskyttelsesloven i 1991 blev listen slanket, og en lang række virksomheder med simple miljøproblemer blev fjernet fra listen ud fra den betragtning, at disse problemer kunne løses på en administrativt lettere måde end gennem den ressourcekrævende godkendelsesbehandling. I 2005 ændredes godkendelsesbekendtgørelsen, så listen over de godkendelsespligtige virksomheder blev delt i to lister, som vi kender det i dag. Op imod 80 pct. af listevirksomhederne blev hermed overført til et nyt forenklet godkendelsessystem.

virksomheder¹⁰⁹). Resten af de virksomheder, som amterne var myndighed for (ca. 2000), blev overført til kommunerne.

7.4.1. Krav til miljøgodkendelsesbehandlingen

Ved udarbejdelse af en miljøgodkendelse påses en række andre bekendtgørelser efter behov. Afhængig af den enkelte virksomhedstype og ansøgning/projekt kan der være tale om følgende bekendtgørelser: "Bekendtgørelse om luftforurening fra store fyringsanlæg", "Affaldsforbrændingsbekendtgørelsen", "VOC-bekendtgørelsen", "Affaldsdeponeringsbekendtgørelsen" og "Risikobekendtgørelsen". Desuden skal sagsbehandlingen også tage højde for bl.a. VVM-reglerne, habitatdirektivet og miljømålsloven. Sagsbehandlingen skal også sikre, at alle berørte myndigheder bliver hørt og inddraget. Komplexiteten i den enkelte sag og behovet for at påse anden lovgivning har betydning for sagsbehandlingstiden.

7.4.2. Sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser

Forløbet af en miljøgodkendelsessag varierer meget, afhængig af om der er tale om etablering af en ny virksomhed, eller om der er tale om en til læsgodkendelse til en eksisterende virksomhed.

Der er ikke faste sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser. Sagsbehandlingstiden for en ansøgning om miljøgodkendelse kan tage fra få dage til i sjældne tilfælde flere år. Ved mindre ændringer på en virksomhed kan myndigheden ofte meddele en hurtig afgørelse, evt. i form af at ændringen ikke er godkendelsespligtig. Sagsbehandlingstiderne afhænger endvidere i høj grad af det ansøgningsmateriale, der modtages fra virksomhederne. En fyldig og gennearbejdet ansøgning er hurtigere at behandle, end hvor det er nødvendigt at indhente supplerende oplysninger. Der foreligger ikke en samlet opgørelse af sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser.

Kommunerne er myndighed for ca. 350 af de i alt ca. 600 i-mærkede virksomheder. Der er dog stor forskel på, hvor mange af de i-mærkede virksomheder den enkelte kommune er myndighed for, og dermed meget stor forskel på erfaringen med sagsbehandling og miljøgodkendelse af disse virksomheder. 22 kommuner har slet ingen i-mærkede virksomheder, og 44 kommuner har kun 1, 2 eller 3. For specielt små kommuner og kommuner med få i-mærkede virksomheder kan det være en udfordring med sagsbehandling af i-mærkede virksomheder og anvendelsen af BAT-referencedokumenterne¹¹⁰, som fastsætter, hvad der er den bedste tilgængelige teknisk på de enkelte områder. Brugen af BREF-dokumenter er varierende fra kommune til kommune, og det kan være vanskeligt at opnå kompetencer på dette område på grund af få virksomheder/sager.

Mht. gebyrer for behandling af miljøgodkendelsessager henvises til afsnit 7.3.3.

¹⁰⁹ De mest forurenende virksomheder er omfattet af EU-regulering om miljøgodkendelser og kaldes "i-mærkede". Til brug for disse miljøgodkendelser udarbejder EU-Kommissionen de såkaldte BREF-dokumenter, som er omfattende, tekniske dokumenter. Det gælder 600 virksomheder som følge af EU's IPPC-direktiv. Dette afløses i januar 2013 af IE-direktivet, hvorved yderligere ca. 170 virksomheder bliver omfattet.

¹¹⁰ BAT: Best Available Technique/Bedst tilgængelige teknik.

7.5. Vurdering

Med kommunalreformen blev en lang række virksomhedsrettede myndighedsopgaver samlet i kommunerne. Formålet var at tilbyde virksomhederne én indgang til de lokale erhvervsservicetilbud og dermed at sikre virksomhederne en hurtig og effektiv sagsbehandling.

De kommunale virksomhedsrettede myndighedsopgaver omfatter i dag en lang række opgaver på forskellige områder, herunder bl.a. miljøgodkendelser, miljøtilsyn, affaldshåndtering, spildevandstilladelser, miljøtekniske vurderinger, klagebehandling vedr. støj og lugt, jordforurening, lokalplansager, jordsalg og byggesagsbehandling. Det er den enkelte kommune, som – inden for lovgivningens rammer – tilrettelægger organiseringen af de forskellige typer af sagsbehandling, herunder tilrettelæggelse af sagsgange og allokering af medarbejdere til området.

I dette kapitel er kommunernes virksomhedsrettede sagsbehandling i forhold til byggesagsbehandling, miljøgodkendelse og tilsyn af husdyrbrug og virksomheder for så vidt angår krav til sagsbehandlingen, sagsbehandlingstider, gebyrer mv. blevet beskrevet.

Den kommunale sagsbehandling er et vigtigt rammevilkår for virksomhederne, fordi den spiller en væsentlig rolle i forhold til fx beslutninger om opførelse eller udvidelse af virksomheder, herunder fx produktionsfaciliteter. Komplekse regler, unødige kontroller og en lang samlet sagsbehandling kan være med til at forringe virksomhedernes konkurrenceevne.

Virksomhedernes kundegrundlag strækker sig i nogle tilfælde på tværs af kommunegrænserne. Forskelle i den kommunale sagsbehandlingspraksis kan for disse virksomheder have betydning for virksomhedernes konkurrenceevne. Det gælder bl.a. i forhold til krav, regelfortolkninger, ansøgningskemaer, gebyrer mv. En effektiv og ensartet offentlig service er derfor vigtig for at understøtte danske virksomheders konkurrenceevne.

Arbejdsgruppen vurderer derfor, at kommunal virksomhedsrettet sagsbehandling, herunder byggesagsbehandling samt husdyr- og miljøgodkendelser, bør indgå i det arbejde, der skal se nærmere på kommunernes bidrag til vækst og erhvervsudvikling, jf. aftale om kommunernes økonomi for 2013. Arbejdet bør afspejle de vurderinger og resultater, der følger af arbejdsgruppe om effektiv byggesagsbehandling og underarbejdsgruppe, som bidrager til evalueringen af kommunalreformen på natur- og miljøområdet.

7.5.1. Byggesagsbehandling

Kommunerne behandler i dag færre byggesager end tidligere, fordi antallet af byggesager er faldet markant siden højkonjunkturen i 2007. Hertil kommer, at kommunerne siden 2009 ikke længere skal teknisk byggesagsbehandle ukompliceret byggeri.

De gennemsnitlige byggesagsbehandlingsgebyrer og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er steget siden 2009. Hertil kom, at borgere og virksomheder oplever en uensartet praksis i gebyropkrævningen, idet der er store forskelle i gebyrstørrelsen fra kommune til kommune og store forskelle i sagsbehandlingstiderne. Den gennemsnitlige byggesagsbehandlingstid for fx industri- og lagerbygninger varierer således fra ti dage i den hurtigste kommune til 276 dage i den langsomste kommune. Der er ca. fire måneders (122 dage) forskel på sagsbehandlingstiden for byggetilladelser vedr. industri- og lagerbygninger mellem de fem kommuner med

den korteste og de fem kommuner med den længste sagsbehandlingstid. Gebyrerne for byggesagsbehandlingen varierer ligesom sagsbehandlingstiderne også mellem kommunerne. For en fabriksbygning på 5.000 m² varierer prisen eksempelvis fra 1.800 kr. til 825.000 kr.

Der kan være flere årsager til variationerne i byggesagsbehandlingstiderne. Mange kommuner oplever, at de modtager et stort antal ufyldstgørende ansøgninger fra virksomhederne, som gør det nødvendigt at afvente yderligere oplysninger fra ansøger eller rådgiver, før selve sagsbehandlingen kan påbegyndes. Der findes ikke statistik, som viser, hvor ofte kommunerne modtager ufyldstgørende ansøgninger fra virksomhederne. Herudover er der forskel på, hvor ofte kommunerne efter gældende regler skal foretage høring af eksterne parter, eksempelvis af naboer og andre myndigheder mv. Det skyldes fx, at der er forskel på, hvor mange områder kommunerne har, som er omfattet af anden lovgivning, der kræver høring af eksterne parter, fx miljølovgivning, som regulerer forurenede områder eller områder med en særlig beliggenhed.

Klima-, energi- og bygningsministeren nedsatte i januar 2012 en arbejdsgruppe om effektiv byggesagsbehandling, som fik til opgave at se på effektivisering af byggesagsbehandlingen. Arbejdsgruppen skulle bl.a. beskrive løsningsmodeller for, hvordan der kan ske en mere ensartet sagsbehandling i de forskellige kommuner, og hvordan sagsbehandlingstiderne kan nedbringes. Herudover skulle arbejdsgruppen se på forskellige modeller for gebyrfastsættelse, som bidrager til større ensartethed og gennemsigtighed i kommunernes gebyropkrævning. Arbejdsgruppen har afrapporteret til klima-, energi og bygningsministeren i september, hvorefter der vil være en behandling i regeringen. Arbejdsgruppens afrapportering og andet relevant materiale vil blive oversendt udvalget vedrørende evalueringen af kommunalreformen.

7.5.2. Husdyr- og miljøgodkendelser

I forbindelse med arbejdet med evaluering af kommunalreformen er der nedsat en underarbejdsgruppe, som bidrager til evalueringen af kommunalreformen på natur- og miljøområdet. Arbejdsgruppen har især fokus på de kommunale opgaver på vand- og naturområdet samt godkendelse og tilsyn. Underudvalget afrapporterede til hovedudvalget primo oktober. For en uddybende beskrivelse af kommunernes sagsbehandling på disse områder henvises til analyser og vurderinger fra denne arbejdsgruppe.

Antallet af afsluttede husdyrsager har generelt været stigende, hvilket betyder, at sagspuklen har været faldende. Ligesom ved byggesagsbehandling er der store variationer mellem kommunerne i den samlede sagsbehandlingstid ved husdyrgodkendelser. Der er således over 21 måneders (652 dage) forskel på bruttosagsbehandlingstiden i den hurtigste og den langsomste kommune og det tog i gennemsnit ca. 11 måneder brutto (344 dage) at få en husdyrgodkendelse. I 2009 blev der indgået en aftale om maksimale sagsbehandlingstider, hvormed den længste sagsbehandlingstid må være ni måneder netto (over 250 dyreenheder). 32 ud af 63 kommuner havde en samlet sagsbehandlingstid på under ni måneder netto.

Der er ikke faste sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser, og der foreligger ikke en samlet opgørelse over sagsbehandlingstider for miljøgodkendelser.

Der opkrævers gebyrer for udfærdigelse af miljøgodkendelser, herunder husdyrgodkendelser og tilsyn. Gebyrerne opkræves efter, hvor mange timer og evt. konsulenttydelser som miljømyndigheden aktuelt har anvendt.

En af årsagerne til variationerne i sagsbehandlingstiderne for husdyrgodkendelser kan være, at der i forbindelse med ikrafttrædelse af husdyrgodkendelsesloven viste sig at være en del udfordringer i at administrere den nye lovgivning. 1. januar 2007 blev husdyrgodkendelse.dk idriftsat. Systemet skulle sikre ensartethed i ansøgninger om miljøgodkendelse af husdyrbrug. Systemet sikrer dels, at ansøgningerne ensrettes på tværs af landet. Dels sikrer systemet, at alle miljøberegninger bliver udført på helt samme måde i alle tilfælde. På baggrund af de indsendte ansøgninger udarbejder kommunerne godkendelser. Det viste sig dog, at selv om ansøgningerne og beregningerne er ens, blev sagsbehandlingen og afgørelserne alligevel meget forskellige fra kommune til kommune. Systemet har i perioder været præget af langsomhed og usikker drift, hvilket såvel landbrugskonsulenter som kommuner har været belastet af, med forlængelse af sagsbehandlingstiden til følge. Dette forekommer stadig, men ikke i nær samme omfang.

7.5.3. Andre bemærkninger

Afslutningsvis bemærkes, at der i arbejdsgruppen også har været opmærksomhed på, at lange sagsbehandlingstider i nogle sager kan følge af samarbejdet mellem den enkelte kommune og en række statslige myndigheder. I nogle tilfælde gælder det, at selv om kommunen har behandlet sagen hurtigt, bliver sagsbehandlingen stadig lang, fordi sagsbehandlingstiden hos de statslige myndigheder er lang.

Endvidere bemærkes, at mange kommuner oplever, at planloven er vanskelig og tung at administrere. Under forsøget med frikommuner er der åbnet op for, at frikommunerne kan nedsætte høringsperioden for bl.a. lokalplanforslag. Frikommuneforsøgene vil kunne være med til at afdække, om forenkling af de gældende krav kan medvirke til at effektivisere sagsbehandling og forkorte sagsbehandlingstiderne.

Endelig bemærkes det, at Energistyrelsen i perioden 2009-2012 har gennemført et demonstrationsprojekt vedrørende digital ansøgning om byggetilladelse i samarbejde med KL og seks kommuner. I forbindelse med projektet er der udviklet et digitalt ansøgningsmodul for byggetilladelse "Min Byggetilladelse". KL arbejder ud fra erfaringerne fra pilotprojektet videre med at udvikle et digitalt ansøgningsssystem "Byg og Miljø", som skal gøre det muligt at ansøge om byggetilladelse digitalt. Systemet skal bl.a. kunne guide ansøgeren gennem hele ansøgningsforløbet med vejledning om alle skridt i processen og skal fungere som kommunikationsplatform for ansøger og kommune i løbet af hele sagsbehandlingen. "Byg og Miljø" forventes åbnet i de første kommuner i slutningen af 2013. Det er KL's ambition, at systemet skal anvendes i 80 kommuner i 2014.

8. Bilag

Bilag 1. Spørgeguide til brug for indberetning fra regionerne

Om afgrænsning af de enkelte kategorier over for hinanden:

Kategorierne følger som grundregel inddelingen i Økonomi- og Indenrigsministeriets budgetvejledning. Dog er Erhvervsudvikling underinddelt i tre nye kategorier, og den regionale udviklingsplan er tilføjet som en ekstra kategori. Bemærk, at årsværk, der er beskæftiget med internationalt arbejde, enten bør indplaceres under kategorien "Øvrige områder", eller hvis arbejdet er meget direkte relateret til et af de øvrige emneområder – så under en af disse. Se mere konkret vejledningen under "Øvrige områder" herunder. Ledelsesårsværk og betjening af politiske udvalg på de enkelte underområder bør tælles med under disse områder – medmindre der er tale om helt generel politisk betjening, som i stedet bør opgøres under "central administration".

Kollektiv trafik

Her bør årsværk, der er relateret til trafikbestilling og regionens arbejde med tværgående operationel trafikplanlægning, mobilitet og infrastruktur, indplaceres. Årsværk, der mere bredt strategisk er relateret til mobilitet og infrastruktur i forhold til den regionale udviklingsplan bør i stedet indplaceres under denne kategori.

Kultur

Årsværk, der er relateret til regionens arbejde ift. kultur bør indplaceres her. I det omfang opgaven primært relaterer sig til RUP'en, bør den i stedet indplaceres her, eller i det omfang opgaven primært relaterer sig til erhvervsudvikling, bør den indplaceres under en af de tre underkategorier her.

Erhvervsudvikling

Bemærk at erhvervsudvikling ikke er inddelt efter Erhvervsfremmelovens emner (turisme; innovation og ny teknologi; erhvervsservice og iværksætteri; udvikling af menneskelige ressourcer; og udvikling af yder- og landdistriktsområder), men i stedet efter type af opgave (se herunder):

Erhvervsudvikling - Strategi-, program-, og projektudvikling

Her bør årsværk, der er relateret til regionens arbejde med strategi-, program-, og projektudvikling, indplaceres. Dette indbefatter arbejde på baggrund af alle finansieringskilder (regionale erhvervsfremmemidler, strukturfondsmidler og andre kilder). Ud over årsværk relateret til ovenstående typer opgaver bør også følgende typer opgaver opgøres under denne kategori:

- Specialiserede analyser, når der skal udvikles programmer/strategier
- Overvågning af regionale og lokale vækstvilkår
- Deltagelse i overvågningsudvalg
- Omsætning af strategier til konkrete aftaler med eksterne operatører
- Dialogprocesser med interessenter ifm. programudvikling
- Løbende opfølgning på kontrakter, herunder effektmåling og arbejde relateret til resultatkontrakter

Bemærk, at ressourcer, der primært arbejder med et fagligt speciale (fx inden for miljø eller uddannelse), men som der også i et vist omfang trækkes på i forbindelse med projektudvikling, bør tælles med under de faglige underområder, de er hjemmørende under. For uddannelsesområdet anbefales det at lægge et snit imellem opgaver relateret til erhvervsrettet kompetenceudvikling (indplaceres her) og øvrige opgaver relateret til uddannelse, fx ifm. fordelingsudvalg (indplaceres under "Uddannelse" – se mere i afsnittet herom). En mulig praktisk indgangsvinkel kan her være at skelne imellem opgaver, der varetages i regi af vækstfora (indplaceres her), og opgaver, der varetages i regi af regionsrådet (indplaceres under "Uddannelse").

Erhvervsudvikling – Sekretariatsbetjening af vækstforum

Her bør årsværk, der er direkte knyttet til sekretariatsbetjening af vækstforum, indplaceres. Dette indbefatter bl.a. politikerbetjening, betjening af organer i vækstfora (fx forretningsudvalg), udarbejdelse af dagsordener og referater, videre behandling i Regionsrådet, organisering af konferencer og studieture samt udadvendt kommunikation (herunder presse, hjemmeside, taler og publikationer) direkte relateret til vækstforums arbejde. For så vidt angår, ovenstående sekretariatsbetjening er udført af ressourcer, der primært arbejder mere bredt med regional udvikling, bør disse årsværk tælle med under det område af regional udvikling, de primært kan henføres til.

Erhvervsudvikling – Sagsbehandling af ansøgninger og besvarelse af spørgsmål

Her bør årsværk, der er direkte knyttet til sagsbehandlingen af ansøgninger, indplaceres. Dette indbefatter bl.a.:

- Dialog med ansøgere om ansøgningsproces og ansøgninger
- Indkaldelse af ansøgninger
- Behandling af ansøgninger på baggrund af kriterier med henblik på at kunne forelægge dem for vækstforum, herunder forberedelse af materiale til indstillingsudvalg
- Teknisk assistance ift. administration af strukturfonde
- Videre formidling af sager relateret til strukturfondene til Erhvervsstyrelsen
- Dialog med myndigheder om opfyldelse af regler (fx statsstøtteregele)

Den Regionale Udviklingsplan

Ifølge den regionale udviklingsplan (RUP) er det nødvendigt at afgrænse, hvilke opgaver der relaterer sig til RUP'en som samlet paraply og planlægnings-område, og hvilke opgaver der primært bør henføres til de enkelte faglige områder af RUP'en (fx klima, miljø, uddannelse, infrastruktur m.m.). Her bør alene årsværk, der primært beskæftiger sig med RUP'en som overordnet paraply, og dermed med processen omkring udarbejdelsen af RUP'en og dialogen med kommuner, erhvervsliv mfl. i forbindelse hermed. Det arbejde, der bl.a. med udspring i RUP'en vedrører udarbejdelsen af sektorspecifikke strategier, bør – medmindre det alene har et entydigt udspring i RUP'en – henføres til de enkelte fagspecifikke områder.

Uddannelse

For uddannelsesområdet anbefales det at lægge et snit imellem opgaver relateret til erhvervsrettet kompetenceudvikling (indplaceres under Erhvervsudvikling) og øvrige opgaver relateret til uddannelse. En mulig praktisk indgangsvinkel kan her være at skelne imellem opgaver, der varetages i regi af vækstfora (indplaceres under "Erhvervsudvikling"), og opgaver, der varetages i regi af regionsrådet (indplaceres her). Derudover kan der være behov for et snit imellem opgaver relateret til uddannelse, men primært udført i regi af den regionale udviklingsplan og opgaver med primær fokus på uddannelse. Under "Uddannelse" bør indplaceres årsværk, der er direkte knyttet til fx:

- Koordinerende opgaver vedrørende indsats, kapacitet og placering af ungdomsuddannelser
- Understøttende analyseopgaver i forhold til fx søgemønstre
- Fordelingsudvalg
- Regionernes uddannelsespulje

Miljø

Her bør de årsværk, der er direkte knyttet til udførelsen af jordforureningsopgaver og af opgaver på råstofområdet, indplaceres. Derudover kan der være behov for et snit imellem opgaver relateret til miljø, men primært udført i regi af den regionale udviklingsplan, og opgaver med primær fokus på miljø. Desuden har flere regioner igangsat satsninger relateret til klimaområdet. I det omfang disse ligger i naturlig forlængelse af de øvrige opgaver på miljøområdet, bør de indplaceres her (under "miljø"), men i det omfang opgaven primært relaterer sig til RUP'en, bør den indplaceres der – og i det omfang opgaven primært relaterer sig til en særlig

tværgående satsning på klimaområdet, bør det i stedet indplaceres sammen med andre særlige satsninger under "Øvrige områder".

Central administration, regional udvikling

Her bør opgaver af tværgående karakter, primært administrative, indplaceres – fx vedrørende tværgående kommunikation, tværgående ledelsesårsværk (ledelsesårsværk, der kan henføres til enkeltområder, bør indplaceres under disse) og administrativ bistand, herunder hvis der i Regional Udvikling er en central økonomifunktion. I det omfang opgaver alene vedrører en eller enkelte af de øvrige områder, bør opgaverne i stedet indplaceres under disse.

Øvrige områder

Her bør de opgaver, der ikke direkte kan henføres til en af de øvrige kategorier af områder, indplaceres. Dette kan fx indbefatte særlige satsninger, fx på klimaområdet, eller opgaver på det internationale område. Hvis det internationale arbejde er meget direkte relateret til et af de øvrige emneområder – så bør det indplaceres under dette. Hvis klimaarbejdet er meget direkte knyttet til den regionale udviklingsplan eller til miljøområdet, bør det i stedet indplaceres under disse. Opgaver, såsom Interreg-sekretariat, politisk betjening af deltagelse i fx Østersø- og Nordsøkommissionen og CPMR; programudvikling ifm. Kattegat-Skagerak-programmet og Øresunds-programmet samt deltagelse i overvågningsudvalg og projektindstillingsudvalg i den forbindelse, bør også indplaceres her.

Den enkelte region bedes supplere med uddybende noter, der specificerer, hvilke præcise opgaver/områder der i opgørelsen er opgjort under "Øvrige områder" – og meget gerne fordele det samlede antal årsværk under "Øvrige områder" på hver af de specificerede opgaver/områder. Det gælder særligt for internationale opgaver og klima-indsats.

Andre opgaver – i grænseområdet af regional udvikling

Der kan være områder, hvor opgørelsen af antal årsværk ikke falder sammen med opgørelsen af opgavefelter for regional udvikling – men i stedet fx vedrører grænsefeltet mellem regional udvikling og sundhedsområdet, hvor omkostningerne til området i praksis konteres. Dette kan fx være tilfældet for området sundhedsinnovation. Hvis årsværkene er finansieret uden for regional udvikling, bør de opgøres i kolonnen "heraf eksternt finansieret".

Bilag 2. Fordeling af nettodrifudsudgifter for regional udvikling for de enkelte regioner, regnskab 2011

		Hovedstaden		Sjælland		Syddanmark		Midtjylland		Nordjylland		Samlet	
Samlet		Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.	Mio. kr.	Pct.
Kollektiv trafik	Tilskud til trafik-selskaber	445,7	54,4	371,7	63,1	196,8	42,7	288,5	50	136,8	48,2	1439,4	52,8
Kulturel virksomhed	Tilskud til kulturelle aktiviteter	5,8	0,7	10	1,7	3	0,7	7,9	1,4	5,2	1,8	31,9	1,2
Erhvervsudvikling	Vækstfora	0,5	0,1	0	0	6,1	1,3	0,1	0	46,7	16,5	53,3	2
	Turisme	46,2	5,6	11,5	2	0,4	0,1	26,9	4,7	0	0	85	3,1
	Innovation	26,3	3,2	32,5	5,5	13	2,8	39,8	6,9	0,1	0,1	111,8	4,1
	Erhvervsservice	26,2	3,2	22,2	3,8	37,3	8,1	32,9	5,7	5,8	2,1	124,4	4,6
	Udvikling af menneskelige ressourcer	0,5	0,1	3	0,5	11,1	2,4	10,7	1,9	0	0	25,3	0,9
	Udvikling af yder- og landdistriktsområder	0	0	5,8	1	2	0,4	6,6	1,1	0	0	14,5	0,5
Erhvervsudvikling i alt		99,8	12,2	75	12,7	70	15,2	116,8	20,2	52,7	18,6	414,2	15,2
Uddannelse	Regionale udvikl. opgaver på undervisningsområdet	23,6	2,9	6,7	1,1	28,1	6,1	31,8	5,5	10,7	3,8	100,9	3,7
Miljø	Jordforurening	144,6	17,6	32,9	5,6	69	15	38,8	6,7	28,9	10,2	311,3	11,5
	Råstoffer	0,9	0,1	2,1	0,3	0,9	0,2	1,7	0,3	1,2	0,4	6,8	0,2
Diverse omkostninger og indtægter	Øvrige omkostninger og indtægter	25,1	3,1	20,3	3,4	40,7	8,8	1,9	0,3	8,9	3,1	95,3	3,5
	Central administration	59	7,2	50,7	8,6	29	6,3	79,4	13,7	35	12,3	253,2	9,3
Andel af Fælles formål og administration		15,4	1,9	19,4	3,3	23	5	9,8	1,7	4,2	1,5	71,8	2,6
I alt		819,8	100	588,7	100	460,5	100	576,8	100	283,6	100	2724,7	100

Bilag 3. Liste over gennemgåede kilder

- De regionale udviklingsplaner for regionerne fra 2008 og 2012
- Datamateriale fra Danske Regioner i forbindelse med evaluering af den regionale udviklingsplan. Brev fra Danske Regioner af 09.05.12
- Kommuneplanstrategier for 29 kommuner
- Regionernes bidrag til evaluering af de regionale udviklingsplaner

Evaluering af de regionale vækstforas indsats



Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning af evalueringens hovedresultater	3
1.1. Evalueringens baggrund, formål og tilrettelæggelse	3
1.2. Hovedresultater	4
2. Introduktion	11
2.1. Baggrund og formål	11
2.2. Projektets tilrettelæggelse og aktiviteter	12
2.3. Analysetemaer og analytisk udgangspunkt	13
3. Erhvervsudviklingsstrategierne	15
4. Beslutningsprocesser og styring	21
4.1. Hovedtræk ved beslutningsprocessen	21
4.2. Indholdsmæssigt fokus og vurderingskriterier	24
4.3. Konkurrence om erhvervsudviklingsmidlerne?	27
4.4. Vækstforænes opfølgning	28
4.5. Administrativ praksis i seks case eksempler	31
4.6. Varetagelse af yderområdeforpligtelsen	33
5. Samarbejde og koordination	36
5.1. Samarbejde og koordinering inden for regionen	36
5.2. Tværregionalt samarbejde	42
5.3. Vertikal sammenhæng	45
6. Evaluering og erhvervspolitiske resultater	47
6.1. Empiri og programteori	47
6.2. Screening af gennemførte evalueringer	50
6.3. Målformulering	52
6.4. Sekretariaternes vurdering af evalueringerne	53
6.5. Sammenfatning vedrørende effekter af indsatsen	54

1. Sammenfatning af evalueringens hovedresultater

1.1. Evalueringens baggrund, formål og tilrettelæggelse

I forbindelse med kommunalreformen blev der med *Lov om Erhvervsfremme* etableret nye institutionelle rammer for vækst- og erhvervspolitikken herunder blandt andet dannelsen af regionale vækstfora med repræsentation fra regionerne, kommunerne, erhvervsorganisationerne, arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer samt forsknings- og uddannelsesinstitutioner.

Deloitte Consulting blev i juni 2012 af Erhvervs- og Vækstministeriet på baggrund af et udbud tildelt opgaven med at evaluere de regionale vækstforas indsats. Evalueringen er gennemført i perioden fra primo juni til medio september 2012 og omfatter vækstforaenes virke siden dannelsen i 2007 og frem til tidspunktet for evalueringen.

Et væsentligt formål med kommunalreformen på erhvervsområdet var at opnå bedre horisontal og vertikal sammenhæng i erhvervs- og vækstpolitikken. Baggrunden for etableringen af vækstfora var blandt andet ønsket om stærkere lokalt og regionalt ejerskab til indsatsen for vækst og erhvervsudviklingen.

Nærværende evaluering af vækstforaenes indsats indgår som del af den samlede evaluering af kommunalreformen på erhvervsområdet.

I overensstemmelse med kommissoriet for opgaven har evalueringen været tilrettelagt med henblik på at belyse to centrale aspekter af de regionale vækstforas indsats:

- For det første om der er opnået den tilstræbte stærkere horisontale og vertikale sammenhæng og en mere strategisk anvendelse af erhvervsudviklingsmidlerne.
- Og for det andet om og hvordan vækstforaenes indsats bidrager til at skabe målbare erhvervspolitiske resultater og effekter.

Evalueringen er baseret på interview med repræsentanter for de aktører, der deltager i arbejdet i vækstforaene samt gennemgang af eksisterende materiale, herunder strategier og styringsdokumenter fra vækstforaene samt en

gennemgang af et udvalg af allerede udarbejdede evalueringsrapporter. Det har ligget uden for rammerne af opgaven at foretage nye effektvurderinger.

Tematisk har evalueringen fokuseret på følgende hovedtemaer:

- Erhvervsudviklingsstrategierne
- Koordination og samarbejde
- Beslutningsprocesser og styring
- Evaluering og erhvervspolitiske effekter

I det følgende præsenteres evalueringens hovedresultater for hvert af disse temaer.

1.2. Hovedresultater

Evalueringens hovedresultater – helt kort (uddybes nedenfor)

- **Intentionerne med etableringen af de regionale vækstfora** er i vid udstrækning blevet indfriet. Der er således sket en professionalisering og fokusering af den regionale erhvervsudviklingsindsats. Desuden er der generelt etableret et tættere samarbejde mellem regioner, kommuner, erhvervsorganisationer, arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, samt forsknings- og uddannelsesinstitutioner.
- **Erhvervsudviklingsstrategierne har skabt et stærkere strategisk fundament for indsatsen** og fungerer som reelt styringsgrundlag for den konkrete udmøntning og tilrettelæggelse, om end der også kan peges på indsatser, hvor der er en mindre klar sammenhæng mellem projekter og erhvervsudviklingsstrategier.
- **Der er både forskelle og fællestræk** mellem vækstforaenes strategier, udmøntning og styringspraksis. Forskellene vedrører blandt andet betoningen af det internationale fokus, i hvilket omfang projekter initieres via ansøgningsrunder eller efter annoncering samt anvendelsen af væksthusene
- **Der er regionale forskelle med hensyn til opbakning og ejerskab** til arbejdet i vækstforaene. Forskellene afspejler i vid udstrækning forskellige udgangspunkter og traditioner for samarbejde på erhvervsområdet, som også var gældende før kommunalreformen. Evalueringen viser, at vækstforaene i det jyskfynske område generelt fremstår som velfungerende partnerskaber.
- **Koordination og samarbejde** mellem vækstforaene indbyrdes og i forhold til staten er områder, der bør have større opmærksomhed fremadrettet. Internt i de enkelte regioner er der også eksempler på områder med svag koordination, særligt turismeområdet.
- **Det administrative arbejde** i tilknytning til vækstforaene er betydeligt. Dette omfatter initiering og faglig kvalificering af indsatser, drøftelser mellem ansøgere og de regionale sagsbehandlere for at løfte projektansøgningerne samt koordinering og drøftelser mellem de mange aktører i samarbejdet. Ikke mindst er der påpeget omfattende sagsbehandling vedrørende fx støtteberettigelses- og medfinansieringsregler for EU-midlerne. Langvarige og ressourcekrævende administrationsprocesser er en potentiel barriere for virksomheders deltagelse i vækstforumprojekter.
- **Professionelle operatører** som fx væksthusene, universiteter og organisationer som Copenhagen Capacity er udførende på en stor og stigende del af den samlede indsats. Dette er udtryk for en professionalisering og for en prioritering

af større indsætter, men fører også til en form for institutionalisering af erhvervsudviklingsarbejdet, som indebærer risici for driftslignende tilskud og mindre konkurrence om midlerne.

- **Der er forholdsvis begrænset konkurrence** om erhvervsudviklingsmidlerne. Det kan være vanskeligt at tiltrække kvalificerede projektansøgninger inden for alle områder, eksempelvis mht. turisme og yderområder. Dette er medvirkende til, at sagsbehandling og projektmodning tager lang tid.
- **Vækstforaene har generelt stort fokus på resultater og effekt**, og der anvendes betydelige ressourcer på opfølgning og evaluering. Dokumentation af erhvervspolitiske effekter er dog vanskelig at etablere empirisk på grund af metodiske udfordringer med at påvise årsags-virknings sammenhænge. Trods den store evalueringssindsats er det derfor ikke muligt at drage tydelige konklusioner om effekterne af den samlede indsats. Dette skal også ses i lyset af karakteren af de støttede projektyper, hvor flere typisk har fokus på samspil mellem universiteter og erhvervsliv, kompetenceudvikling mv., hvor effekterne ofte først indfinder sig på sigt. For nogle indsætstyper – fx rådgivningsbistand til nye virksomheder – er der etableret god evidens for, at indsatsen har effekt.

1. Evalueringen viser samlet set, at intentionerne med etableringen af de regionale vækstfora i vid udstrækning er blevet indfriet. For det første er regionerne i kraft af deres større geografiske udstrækning en mere hensigtsmæssig ramme for det regionale og lokale erhvervsudviklingsarbejde end de tidligere amter. Der er med lov om erhvervsfremme skabt en klarere kompetencefordeling mellem kommuner og regioner. For det andet er der med erhvervsudviklingsstrategierne skabt et tydeligere strategisk fundament for indsatsen. For det tredje er der sket en professionalisering, hvor der blandt andet via tydeligere krav til resultatopstilling og -opfølgning samt brug af eksperter faglige eksperter til kvalificering af projektgrundlagene er større opmærksomhed på at sandsynliggøre god erhvervspolitisk effekt af indsatsen. Endelig er der med vækstforaene skabt bedre sammenhæng i indsatsen og et stærkere regionalt ejerskab både til den strategiske retning og den konkrete udmøntning. I de regioner, hvor samarbejdet fungerer bedst, er der etableret en høj grad af konsensus og et ganske ligeværdigt samarbejde mellem regioner, kommuner, erhvervs- og lønmodtagerorganisationer samt uddannelsesinstitutionerne.

Der kan desuden fremdrages eksempler på indsætstyper, hvor evalueringerne tyder på en god effekt. Det gælder fx professionel rådgivning til nystartede virksomheder, som blandt andet er vist at have positive effekter på virksomhedernes overlevelses- og vækstrater. Ligeledes synes dele af innovationsindsatsen at have lovende perspektiver. Fælles for disse indsætstyper er, at de adresserer tydelige barrierer, som markedet ikke kan forventes at kunne overkomme uden en offentlig erhvervspolitisk indsats.

Billedet er dog ikke uden nuancer. Der er områder, hvor der fortsat er potentiale for at udvikle og styrke erhvervsudviklingsarbejdet yderligere, og der er delelementer i den samlede indsats, som generelt eller i enkelte regioner fremstår mindre velfungerende.

Det er Deloitte's vurdering, at vækstforaene generelt vil kunne forfølge forbedringspotentialerne inden for de eksisterende institutionelle rammer. De fleste vækstfora har fået etableret et godt samarbejde med en bred vifte af aktører inden for de nuværende rammer, mens andre vækstfora fremstår mere fragmenterede. Derudover tyder evalueringen på, at det tværregionale samarbejde ikke hidtil har fundet sted i tilstrækkelig udstrækning, men at dette vur-

deres at være muligt at fremme inden for de eksisterende rammer. En række af de forhold, som fremstår som opmærksomhedspunkter, fremdrages i det følgende og uddybes igennem rapporten.

Erhvervsudviklingsstrategierne

2. Udarbejdelsen af regionale erhvervsudviklingsstrategier er en af vækstforaenes hovedopgaver. Evalueringen viser, at vækstforaene generelt har anvendt dette nye redskab til at formulere en tydeligere strategisk retning for indsatsen. Dette er særligt slået igennem i de aktuelle erhvervsudviklingsstrategier, som er mere fokuserede end den første generations strategier, som blev formuleret i forbindelse med opstarten af vækstforaene. Der er alle steder sket en målretning mod færre indsatsområder, og strategierne fungerer også i praksis – om end i varierende omfang – som et vigtigt værktøj til prioritering af konkrete projekter og programmer.

3. Erhvervsudviklingsstrategierne er i overensstemmelse med intentionerne typisk bygget op omkring to hoveddimensioner, nemlig indsatsområder og vækstdrivers. Det er et gennemgående træk, at strategierne prioriterer et begrænset antal indsatsområder som fx energi, fødevarer eller cleantech. Ofte er der tale om områder, hvor regionen vurderer at have en styrkeposition. Denne målretning synes overvejende at have baggrund i en pragmatisk vurdering af, at et vist volumen i indsatserne er nødvendigt for at kunne opnå de ønskede resultater. Nogle regioner refererer også til klyngeteori og *spatial economics* som referenceramme.

For det andet tager strategierne afsæt i klassiske vækstdrivende faktorer som innovation, menneskelige ressourcer, iværksætteri og ny teknologi – med reference til resultaterne af OECD's *Growth Study* fra 2001. Vækstdriverne retter sig imod at øge økonomiens udbudspotentiale og er relevante på tværs af indsatsområder.

Der er naturligvis variationer og regionale særtræk i indholdet af strategierne. Fx er internationalisering og tiltrækning af udenlandske virksomheder og medarbejdere et dominerende element i Region Hovedstaden, mens Region Syddanmark i særlig grad fokuserer på en klyngeudviklingsstrategi. Tematisk er der et vist sammenfald i vækstforaenes prioriterede indsatsområder. Det gælder især på strategisk niveau, men for indsatsområdet velfærdsteknologi også i nogen grad på operationelt plan.

Det er Deloittes vurdering, at den todimensionale tilgang fremstår velbegrunnet og med en god balance mellem forskellige hensyn.

Koordination og samarbejde

4. Et af de væsentlige formål med etableringen af vækstforaene var at skabe stærkere regionale partnerskaber om erhvervsudviklingsindsatsen. På det formelle plan har erhvervsudviklingsstrategierne i alle regioner bred opbakning, idet de er vedtaget i enighed i Vækstforum, og evalueringen viser, at vækstforaene over tid har udviklet det brede samarbejde. Evalueringen viser imidlertid, at der er forholdsvis store regionale forskelle med hensyn til den reelle konsensus og ejerskab til strategierne – og arbejdet i vækstforaene i bredere forstand. I de tre jysk-fynske regioner og på Bornholm er der solid eller endda stærk opbakning på tværs af alle aktører. Opbakningen i Vækstforum Sjælland synes relativt til de jysk-fynske vækstfora at være noget svagere, og især opbakningen til Vækstforum Hovedstaden synes at være betydeligt svagere. Vækstforum Sjælland vurderes dog at have gjort relativt store fremskridt deres udgangspunkt med en meget spredt geografi og mangel på et erhvervmæssigt centrum taget i betragtning. Disse forskelle afspejler i vid

udstrækning en historik, der rækker væsentlig længere tilbage end kommunalreformen. Det kan på den ene side konstateres, at vækstforumkonstruktionen i nogle regioner har været en god ramme, og at der inden for denne er etableret tættere partnerskaber end tidligere. På den anden side, at der er regioner, hvor mulighederne ikke (endnu) er blevet udnyttet på samme måde – og hvor aktørerne fortsat optræder som parter mere end som partnere.

5. Evalueringen viser, at der er en række eksempler på projekter og programmer, som har deltagere på tværs af regionsgrænser, men også at grænserne kan være en udfordring for samarbejde i de økonomiske sammenhængende områder. Det skyldes, at beslutningsprocesserne i sagens natur følger den administrative geografi, og at inddragelse af to vækstfora kræver yderligere administration og koordination. Vækstforaene er generelt åbne over for samarbejde med aktører fra andre regioner, men der er i flere vækstfora krav om, at der skal deltage parter fra regionens eget geografiske område.

6. Vækstforaene har en række både formelle og uformelle relationer med staten. Erhvervs- og Vækstministeriet er det primære kontaktpunkt, men der er også samarbejde med andre ministerier omkring konkrete elementer i erhvervsudviklingsindsatsen, fx med Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser omkring innovation. Samarbejdet mellem staten og vækstforaene er formelt forankret i partnerskabsaftaler med regeringen. Evalueringen viser, at der især blandt kommunerne og erhvervsorganisationerne er en opfattelse af, at disse aftaler i den nuværende form har begrænset værdi. Fra regionernes side fremhæves generelt, at der er behov for en formaliseret aftaleform imellem vækstforaene og staten, og at det derfor handler om at operationalisere partnerskabsaftalerne yderligere. Desuden fremhæves, at møderne mellem Erhvervs- og Vækstministeren og vækstforaene har en vigtig politisk værdi. Der peges herudover blandt andet på, at ét-årige aftaler ikke harmonerer med den længere tidshorizont i erhvervsudviklingsstrategierne, samt at der ikke er knyttet økonomi til aftalerne. Desuden efterlyses der en stærkere koordination på tværs af ministerområder.

7. De regionalt forankrede sekretariater har ansvaret for de administrative opgaver i tilknytning til vækstforaenes arbejde, herunder den direkte dialog med operatører og projektansøgere, forberedelse af møder og dagsordener samt koordinering på administrativt niveau med kommuner, erhvervsorganisationer og uddannelsesinstitutioner mv. En del respondenter, særligt blandt erhvervsorganisationerne, har i evalueringen peget på, at dette giver en asymmetri i samarbejdsrelationerne, som kan gøre det vanskeligere for andre parter at være dagsordenssættende på samme måde som regionerne. Der har i evalueringen været peget på, at sekretariatsbetjeningen kunne løftes ud af regionerne. Det er Deloittes vurdering, at en flytning af sekretariaterne til fx staten i betydelig grad ville svække den regionale forankring om prioriteringen af den regionale strategiske indsats og udmøntningen heraf, blandt andet fordi den nuværende dialogform ville være vanskelig at opretholde.

Beslutningsprocesser og styring

8. Beslutningsprocesserne er generelt blevet professionaliseret, blandt andet i kraft af tydeligere krav til projektansøgningers opstilling af resultatmål og brug af eksterne eksperter til kvalificering af projektgrundlag mv. Beslutningsprocesserne er i øvrigt kendetegnet ved en grundig forberedelse og dialog på administrativt niveau blandt de parter, der deltager i vækstforaene. Evalueringen viser, at der i alle vækstforaene er etableret administrative forberedelsesfora – fx administrative styregrupper og indstillingsudvalg mv. De indholds-

mæssige drøftelser af projektansøgninger og udmøntning finder primært sted mellem ansøgere og sekretariaterne, inden en ansøgning forelægges disse administrative fora.

Den grundige sagsbehandling og inddragelse er dog også ressourcekrævende og langvarig. Det bidrager sammen med EU lovgivningen vedrørende fx statsstøttereglerne blandt deltagerne i vækstforumarbejdet til, at processen opleves som tung og forholdsvis bureaukratisk. Der er en bred erkendelse af, at dette er vanskeligt helt at undgå – men samtidigt fremstår det som et område, der fremadrettet kræver opmærksomhed dels i modningen af ansøgningerne og i forbindelse med godkendelsen af projekterne med henblik på at reducere den administrative byrde.

9. Evalueringen har både afdækket forskelle og fællestræk i vækstforaenes styringspraksis. Fx er det i alle regioner vækstforumsekretariaterne, som administrerer yderområdeforpligtelsen. Til gengæld er der forskellige strategier for inddragelse af yderområderne. Fx baserer indsatsen i Vækstforum Nordjylland sig på en center-periferi tilgang, mens Vækstforum Sjælland i højere grad lægger vægt på en balanceret geografisk fordeling af projektholderne.

Vækstforum Midtjylland differentierer sig i sin styringspraksis fra de øvrige regioner på to områder. For det første anvender Midtjylland som den eneste region stort set ikke (åbne) ansøgningsrunder, men baserer sig udelukkende på udbud af programmer og projekter, som efterfølgende styres af den vindende udbyder (operatør). For det andet stiller Vækstforum Midtjylland som hovedregel krav om, at projektansøgernes medfinansiering er finansiel – i modsætning til værdien af medgået tid. Det er Deloitte's vurdering, at denne praksis vedrørende medfinansiering generelt skærper kravene til projektansøgernes reelle engagement og deltagelse.

Evalueringer og erhvervspolitiske effekter

10. Vækstforaene har generelt opmærksomhed omkring de erhvervspolitiske resultater af indsatsen, og dette fokus er blevet styrket væsentligt i indeværende strukturfondsperiode. Både på strategisk niveau – i erhvervsudviklingsstrategierne – og i kravene til de enkelte projekter har der været en bevægelse i retning af at formulere tydeligere og mere operationelle resultatmål. Nogle af vækstforaene har opstillet *effekt-* eller *vækstmodeller*, som udgør en sammenhængende formaliseret ramme for arbejdet med resultatstyring. Sådanne modelleres praktiske betydning i planlægnings- og opfølgingsfaserne er dog varierende og ikke mere stringent, end at der er plads til pragmatisme. Modellerne har efter Deloitte's vurdering bidraget til at løfte bundniveauet mere end topniveauet.

11. En vurdering af vækstforaenes resultater afhænger af, hvilke målsætninger indsatsen vurderes op imod og skal desuden ses i forhold til de rammer, lovgivningen sætter for anvendelsen af midlerne – fx begrænser yderområdeforpligtelsen efter Deloitte's vurdering i nogen udstrækning vækstforaenes muligheder for at disponere midlerne i forhold til initiativer, hvor der kan forventes større effekt på vækst og beskæftigelse. Det er en velkendt problemstilling, at det er vanskeligt at skabe vækst og erhvervsudvikling i områder præget af tilbagegang, hvilket blandt andet kan kendetegne yderområderne. Vækstforaene har selv opstillet kvantitative mål både på overordnet niveau og særskilt for de prioriterede indsatsområder. I en række tilfælde fremstår målsætningerne imidlertid som meget ambitiøse makroøkonomiske målsætninger og er efter Deloitte's vurdering ikke altid en relevant målestok for projekter i regi af de regionale vækstfora. Der er tilsvarende i de interne såvel som eksterne evalueringer, som er gennemført, eksempler på effektvurderinger, der

virker mindre sandsynlige. Fx virker en beskæftigelseseffekt på ca. 10.000 nye arbejdspladser som følge af Vækstforum Nordjyllands virke mindre sandsynlig. Det vil styrke troværdigheden omkring arbejdet fremadrettet, hvis målene i højere grad formuleres på en måde, som er realistisk i forhold til de midler og instrumenter, der er til rådighed, samt hvis kvaliteten af evalueringsindsatsen styrkes.

12. Der gennemføres årligt et meget betydeligt antal evalueringer på forskellige niveauer og af meget varierende karakter. Deloitte har foretaget en screening af godt 150 projektevalueringer med henblik på at vurdere hvilke konklusioner om indsatsens resultater, der kan drages herudfra. Evalueringerne spænder fra projekters egenopfølgning på fremdriften af planlagte aktiviteter til eksterne evalueringer igangsat af vækstforaene på projekt- eller programniveau – i enkelte tilfælde i form af større forskningslignende analyser. I andre tilfælde er det et krav i forbindelse med bevillingstilsagnet, at projektholder selv skal iværksætte en evaluering med henblik på efterfølgende dokumentation over for vækstforum. Endelig er det pligtigt, at projekter, som har modtaget støtte fra strukturfondsmidlerne, udarbejder slutrapporter.

Selv om vækstforaene ikke har udarbejdet samlede evalueringsstrategier er væsentlige dele af opfølgningsindsatsen lagt i forholdsvis faste rammer. Fx er der generel praksis for at foretage løbende opfølgninger på resultatkontrakter med større operatører. Vækstforum Nordjylland har en fast praksis for, at der for alle projekter med et bevillingstilsagn på 1 mio. kroner eller derover og med en varighed på mere end 2 år skal gennemføres eksterne midtvejsevalueringer. Andre eksempler er, at der i Vækstforum Midtjylland udarbejdes halvårslige interne økonomi- og aktivitetsopfølgninger, og at Vækstforum Hovedstaden planlægger en snarlig ibrugtagning af et nyt projektovervågningssystem.

13. Der er blandt respondenterne forskellige opfattelser af værdien af den betydelige evaluerings- og opfølgningsindsats. På den ene side er der mange, som anfører dels, at der efter deres opfattelse fortsat er ret begrænset viden om, hvad der virker, og hvad der ikke virker, dels at evalueringerne i for begrænset omfang anvendes som et redskab til styring, læring og korrektion af indsatsen. På den anden side anfører andre, herunder især regionerne, at der igennem de senere år er indhøstet værdifulde erfaringer, som netop har givet anledning til at omlægge indsatsen og udfase nogle typer af programmer. Disse erfaringer stammer både fra evalueringsrapporter og fra de regionale administrationers kontakt med projekterne. Det er Deloitte's vurdering, at de forskellige opfattelser delvist kan tilskrives, at regionale administrationer har større detailkendskab til resultaterne af indsatsen i kraft af den tættere kontakt med projekterne.

14. Udarbejdelse af valide effektmålinger er vanskeligere på erhvervsudviklingsområdet end på de fleste andre politikområder. Fx er mulighederne for at arbejde med kontrolgrupper og korrigere for selektionsbias begrænsede. Desuden er typiske effektmål som fx produktion, eksport og beskæftigelse både på kort og langt sigt påvirket af en lang række faktorer, hvoraf erhvervsudviklingsprojekter næppe er blandt de væsentligste. Hertil kommer, at indsatsen kun i begrænset omfang er regelstyret – nøglen til opnåelse af resultater ligger i den gode planlægning og gennemførelse af de enkelte indsatser, og det er derfor svært at drage generelle konklusioner ud fra enkeltprojekter.

Deloitte vurderer derfor, at effektvurderinger med fordel kan fokusere på resultatmål knyttet til vækstdriverne, selv om også dette kan være vanskeligt. Desuden bør vækstforaene mere konsekvent tilrettelægge evalueringsindsatsen med henblik på at sandsynliggøre effekter frem for at dokumentere effekt –

idet sidstnævnte ofte ikke er muligt. Det betyder blandt andet, at der med fordel kan rettes fokus på de transmissionsmekanismer, som indsatsen virker igennem, herunder de barrierer og udfordringer som indsatserne retter sig imod, og den kontekst transmissionsmekanismerne skal fungere i.

2. Introduktion

Deloitte Consulting har for Erhvervs- og Vækstministeriet gennemført en evaluering af de regionale vækstforas indsats. Evalueringen er gennemført i perioden fra primo juni til medio september 2012. Evalueringen omfatter vækstforaenes virke siden dannelsen i 2007 og frem til tidspunktet for evalueringen.

2.1. Baggrund og formål

Med kommunalreformen i 2007 blev der etableret nye institutionelle rammer og mål for vækst- og erhvervs politikken i Danmark, herunder en ny opgavefordeling mellem de involverede aktører. De nye rammer er nærmere fastlagt og beskrevet i *Lov om Erhvervsfremme* (LBK nr. 1715).

De fem nydannede regioner fik i 2007 en række opgaver vedrørende den regionale udvikling. Det drejede sig blandt andet om erhverv, uddannelse og kultur, natur og miljø samt kollektiv trafik. Regionerne har ansvar for at planlægge udviklingen i de enkelte regioner i samarbejde med kommunale og øvrige lokale aktører. Derudover fik det enkelte regionsråd til opgave at ned sætte et eller flere vækstfora samt at stille sekretariatsbistand til rådighed for disse.

De regionale vækstfora er jf. lov om erhvervsfremme sammensat af:

- 1) 3 medlemmer udpeget af regionsrådet,
- 2) 6 medlemmer udpeget efter indstilling af kommunalbestyrelserne i regionen, hvoraf mindst 1 medlem skal repræsentere yderområderne,
- 3) 6 medlemmer fra erhvervslivet udpeget efter indstilling fra erhvervsorganisationer udvalgt af regionsrådet,
- 4) 3 medlemmer fra viden- og uddannelsesinstitutioner udpeget på regionsrådets initiativ, og
- 5) 2 medlemmer, som repræsenterer henholdsvis arbejdsgivere og lønmodtagere, udpeget efter indstilling fra henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer.

Der blev etableret seks regionale vækstfora, som i henhold til lovgrundlaget har en bred sammensætning med repræsentation fra regionerne, kommunerne, erhvervsorganisationerne, arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, samt forsknings- og uddannelsesinstitutioner. De 20 medlemmerne udpeges for op til 4 år ad gangen.

Et væsentligt formål med kommunalreformen på erhvervsområdet var at opnå bedre horisontal og vertikal sammenhæng i vækst- og erhvervs politikken. Baggrunden for etableringen af vækstfora var blandt andet ønsket om stærkere lokalt og regionalt ejerskab til indsatsen for vækst og erhvervsudviklingen.

Det fremgår af regeringsgrundlaget *Et Danmark, der står sammen*, at regeringen vil foretage en evaluering af kommunalreformen og den nuværende arbejdsdeling mellem kommuner, regioner og stat. Det skal blandt andet ske med særlig fokus på sundhedsområdet, det specialiserede socialområde, miljøområdet og den regionale udvikling. Under området regional udvikling skal der primært fokuseres på den regionale erhvervsudvikling.

Nærværende evaluering af vækstforaenes indsats indgår som del af den samlede evaluering af kommunalreformen vedrørende regional udvikling.

I overensstemmelse med kommissoriet for opgaven har evalueringen været tilrettelagt med henblik på at belyse to centrale aspekter af de regionale vækstforas indsats:

- For det første om der er opnået den tilstræbte stærkere horisontale og vertikale sammenhæng og en mere strategisk anvendelse af erhvervsudviklingsmidlerne.
- Og for det andet om – og hvordan – vækstforaenes indsats bidrager til at skabe målbare erhvervspolitiske resultater og effekter.

2.2. Projektets tilrettelæggelse og aktiviteter

Evalueringsspørgsmålene er besvaret gennem en kombination af metoder og anvendelse af et bredt og varieret datagrundlag.

Der er indsamlet data via et forholdsvis stort interviewprogram med repræsentanter for de aktører, der deltager i arbejdet i vækstforaene. Der er gennemført mere end 20 interview, heraf er 10 gennemført som fokusgruppeinterview med en bred kreds af deltagere i vækstforumarbejdet.

Evalueringen er helt overvejende baseret på interview med de direkte deltagere i vækstforaenes arbejde – samt interview med enkelte større operatører (Copenhagen Capacity og Væksthus Midtjylland). Andre parter synspunkter er ikke repræsenterede på førstehånd. Eksempelvis er ikke-deltagende kommuners synspunkter blevet kommenteret blandt andet gennem KKR'erne, der har deltaget i knapt halvdelen af interviewene. Ligeledes er virksomhedernes perspektiver inddraget via interview med erhvervsorganisationerne.

Derudover er der gennemført en screening af et udvalg af de projektevalueringer, der har været gennemført i perioden 2007-2012, hvor fordelingen af antal projekter per år er angivet i boksen. Vækstforumsekretariatene har

Breddescreeningen, antal evalueringer per år

2009	12
2010	36
2011	42
2012	53

tilvejebragt en række faktuelle oplysninger for godt 150 projektevalueringer, herunder data vedrørende evalueringernes metoder og resultater. De 150 projektevalueringer er udvalgt af Deloitte, og der er sikret en spredning i forhold til vækstfora, bevillingsår, indsatsområder og beløbsstørrelse. Desuden har Deloitte foretaget et review af 24 konkrete projektevalueringer med henblik på opnå en mere nuanceret forståelse af evalueringsgrundlaget i vækstforaene. De 24 projektevalueringer er udtrukket blandt de godt

150 evalueringer under hensyntagen til spredning i forhold til de nævnte parametre. Af de 24 projektevalueringer er der igen udvalgt seks evalueringer til caseanalyse, hvor der er spredning på vækstforaene, evalueringsår, bevillingsstørrelse og intern vs. ekstern evaluator. Derudover dækker et par af evalueringerne også projekter, der kommer yderområderne til gavn, jf. Erhvervs- og Vækstministeriets udbudsmateriale. For flere af casene vurderer Deloitte, at der er tale om gode eksempler på, hvordan modning af projekter med opstilling af resultatmål, kausalkæder og efterfølgende projektevalueringer kan foretages.

Caseanalyserne har haft til formål at skabe indsigt i de konkrete processer i forbindelse med vurdering af et projekts effekter fra ansøgningsfasen, over

opfølgning og til evaluering af projektet. Her har der blandt andet været fokus på arbejdet med at opstille resultatmål og identificere barrierer.

Interview, spørgeskemaundersøgelse (breddescreeningen) og caseanalyser er suppleret med en bred læsning af rapporter, handlingsplaner, regionale erhvervsudviklingsstrategier, styringsdokumenter fra vækstforaene samt en gennemgang af et udvalg af allerede udarbejdede evalueringsrapporter.

Denne tilgang har gennem en kombination af kvantitative og kvalitative data på tværs af vækstforaene givet et godt indblik i måden, hvorpå vækstforaene samarbejder med ansøgere og håndterer evalueringer. Samlet set er dette materiale grundlaget for at belyse spørgsmålene om, i hvilket omfang det er lykkedes vækstforaene at få skabt en stærkere vertikal og horisontal sammenhæng, samt om vækstforaenes indsats har bidraget til at skabe målbare erhvervspolitiske resultater og effekter.

2.3. Analysetemaer og analytisk udgangspunkt

Evalueringen har taget afsæt i en effektbaseret logik som illustreret i figuren neden for. Det har dog ligget uden for rammerne af evalueringen at foretage egentlige nye effektmålinger af vækstforaenes indsats.



Den forandringsteoretiske ramme, der ligger bag Erhvervsstyrelsens evalueringsmodel, er anvendt som referencemodel for tilrettelæggelsen af evalueringen, hvilket er understøttet af evalueringens tematiske struktur. Evalueringstemaerne er:

- Erhvervsudviklingsstrategierne
- Koordination og samarbejde
- Beslutningsprocesser og styring
- Evaluering og erhvervspolitiske effekter

Første trin i evalueringen har således været at kortlægge og analysere erhvervsudviklingsstrategierne for derigennem at afdække det strategiske fundament, herunder de succeskriterier og rammer, som vækstforaene

etablerer for deres indsats.

Inden for temaet om koordination og samarbejde er der foretaget en analyse af vækstforaenes måder at arbejde på. Det drejer sig dels om det strategiske samarbejde på tværs af vækstforaene, dels om samarbejdet mellem aktørerne inden for det enkelte regionale vækstforum.

Inden for temaet beslutningsprocesser og styring er der foretaget en nærmere undersøgelse af beslutningsprocesserne i forbindelse med udarbejdelse af ansøgninger og indstilling af projekter til regionsråd og/eller Erhvervsstyrelsen. Herunder præsenteres de forskellige styringsværktøjer, som vækstforaene gør brug af i styringen af projekter, der har modtaget bevilling. Inden for det afsluttende tema vurderes resultaterne og effekterne af vækstforaenes indsats, i det omfang dette er muligt ud fra de foreliggende projektevalueringer.

Der er blevet fokuseret på, hvordan de indsatser, som vækstforaene har gennemført, har relateret sig til støtte midler, indsatsområder, output, effekter og nytte.

Der er en række metodiske udfordringer forbundet med gennemførelse af empirisk baserede evalueringer af erhvervspolitiske indsatser, herunder blandt andet

- at det er vanskeligt at etablere helt klare årsags-virkningssammenhænge,
- at der er tale om et meget stort antal varierende projekter og projektevalueringer, og at det er vanskeligt at drage generelle konklusioner ud fra erfaringerne fra enkeltprojekter,
- at der er betydelige forskelle i regionernes erhvervsstruktur og vækstforudsætninger,
- og endelig at der tale om en række uafsluttede projekter, hvor det endnu ikke er muligt at opgøre og vurdere resultater og effekter

Der vil i fremstillingen i videst mulig omfang blive taget højde for disse forhold med henblik på at sikre både generalisering og nuancering af evalueringens resultater.

3. Erhvervsudviklingsstrategierne

I følge *Lov om Erhvervsfremme* har de regionale vækstfora blandt andet til opgave at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi med udgangspunkt i områdets rammevilkår og erhvervsspecialisering og med fokus på yderområderne. Inden for rammerne af strategien har de regionale vækstfora til opgave at udvikle og afgive indstilling om medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter.

I det følgende beskrives først erhvervsudviklingsstrategiernes rammer og indhold, herunder ligheder og forskelle på tværs af de regionale vækstfora. Dernæst ses nærmere på processen omkring udarbejdelsen af strategierne.

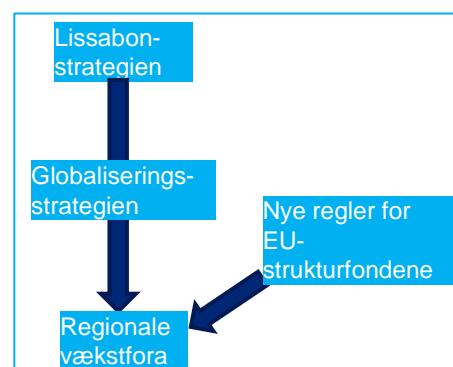
Erhvervsudviklingsstrategiernes rammer

I 2006 fremlagde den daværende regering globaliseringsstrategien *Fremgang, fornyelse og tryghed – Strategi for Danmark i den globale økonomi*. Globaliseringsstrategien udstak rammerne for, hvordan Danmark skulle tilrettelægge indsatsen og udnytte mulighederne for at imødegå globaliseringens udfordringer.

I *Regionalpolitisk vækstredegørelse* fra 2006 placeres de regionale aktører centralt, når globaliseringsstrategien skal omsættes til handling – især på viden- og uddannelsesområdet samt i forbindelse med fremme af innovation og iværksætteri. De regionale vækstfora fremhæves som den stærke regionale platform for den regionale og lokale erhvervsudviklingsindsats, der blandt andet skal finansieres gennem EU's strukturfondsmidler.

Folketinget besluttede i 2006 at målrette strukturfondsmidlerne, så de i perioden 2007-2013 skulle understøtte konkurrencekraft, vækst og erhvervsudvikling. En sådan sammenhængende vækstindsats i hele Danmark skal understøttes gennem partnerskabsaftaler mellem regeringen og vækstforaene om den regionale erhvervsudvikling.

I 2007 ændres det strategiske fokus for EU's strukturfondsmidler, da medlemslandene i højere grad – som følge af EU's nye regler for strukturfondene – skal bidrage til at realisere Lissabon-strategiens mål. Lissabon-strategien er EU's økonomiske reformprogram med henblik på at forbedre EU's produktivitet og konkurrenceevne til gavn for vækst og beskæftigelse.



Vækstkilderne i globaliseringsstrategien – uddannelse, iværksætteri, innovation og anvendelse af ny teknologi – er også vækstkilderne i Regionalfonds-

og Socialfondsprogrammet under EU-strukturfondene. Og allerede med de midlertidige vækstfora, der eksisterede i 2005 og 2006, var der fokus på, at de nævnte vækstdrivere skulle tilpasses, så de bidrog til at imødegå fælles udfordringer på tværs af alle regioner og specifikke regionale udfordringer, alt afhængigt af de regionale forudsætninger. Forskellene i regionale forudsætninger vedrører blandt andet uddannelsesniveau, sammensætning af regionernes erhvervsstruktur, land vs. by, befolkningssammensætning etc.

Vækstdriverne står centralt i vækstforaenes seneste erhvervsudviklingsstrategier, ligesom det er tydeligt, at der på tværs af vækstforaene er forskellige måder, hvorpå man arbejder med at imødegå udfordringerne.

Strategiernes indhold

Alle vækstforaene har enten udarbejdet to eller tre erhvervsudviklingsstrategier. Målene i de nuværende strategier er skitseret her:

Visjoner og mål i anden generation af vækstforumstrategierne

	Vision	Overordnede mål
Hovedstaden	Hovedstadsregionen er Nordeuropas mest globale og konkurrencedygtige metropol [...]	Frem mod 2020 skal regionen gå fra at have en moderat, årlig vækst i BNP pr. indbygger på 1,7 pct. til et højere væksth niveau på 2,5 pct.
Sjælland	Region Sjælland er i 2015 den grønne region mellem metropolerne med et værdiskabende og miljørigtigt erhvervsliv i vækst.	Strategien skal bl.a. <i>bidrage</i> til: <ul style="list-style-type: none"> • Vækst[...] som sikrer mindst 225.000 privat ansatte • 1,25 mia. kr. vækst i årlig indkomst skabt via styrkepositioner • 1,4 mia. kr. vækst i årlig indkomst gennem kompetenceudvikling • 2000 arbejdspladser skabt ved Femern Bælt byggeriet
Bornholm	Bornholm, en grøn vækst-ø. Altså vækst ved egen kraft og med et minimalt forbrug af verdens knappe ressourcer.	Konkrete mål er fastsat på indsatsområdeniveau.
Nordjylland	Nordjylland skal videreudvikle sine traditioner [...] til at blive en førende innovativ region, der sikrer balanceret vækst og fremgang i hele regionen.	Konkrete mål er fastsat på indsatsområdeniveau.
Syddanmark	Syddanmark er i 2020 kendetegnet ved høj vækst drevet af høj produktivitet og beskæftigelse samt af virksomheder, der agerer globalt.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Et produktivetsniveau 10 pct. over OECD-gennemsnittet. 2. En erhvervsfrekvens på niveau med OECD's top 5.
Midtjylland	Region Midtjylland er en globalt konkurrencedygtig region – blandt de bedste i Europa.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bruttoværditilvæksten skal stige med 2 % p.a. 2. Produktiviteten skal stige med 1,5 % p.a. 3. Beskæftigelsen skal stige med 0,5 % p.a. 4. Eksporten skal stige med 4 % p.a.

Der er variationer og regionale særtræk for målsætningerne i strategierne. Fx er internationalisering og tiltrækning af udenlandske virksomheder og medarbejdere et dominerende element i Hovedstaden, mens Syddanmark i særlig grad fokuserer på en klyngeudviklingsstrategi.

Et træk ved flere af de seneste strategier er, at der sættes kvantitative mål for hvor meget projekterne skal bidrage til fx øget vækst og beskæftigelse. Der er mellem vækstforaene forskel på, om målsætningerne er knyttet til de enkelte indsatsområder i strategierne eller til vækstforums samlede bidrag til fx en vækst i BNP per indbygger inden for regionen. Det har været et stærkt ønske fra især erhvervsorganisationernes side at få indsat resultatmål for blandt andet vækst i strategierne. I interviewene med erhvervsorganisatio-

nerne fremhæves, hvordan dette vurderes konkret at have været med til at sikre projekter med stærkere vækstfokus.

I alle versionerne af strategierne er der udvalgt prioriterede indsatsområder som energi, fødevarer eller cleantech. Der er ofte tale om områder, hvor regionen i forvejen vurderer at have en styrkeposition. Med anden generation af strategierne er prioriteringen på indsatser blevet skærpet. Det synes overvejende at have baggrund i en pragmatisk vurdering af, at et vist volumen i indsatserne er nødvendigt for at kunne opnå de ønskede resultater. Nogle regioner refererer også til klyngeteori og *spatial economics* som referenceramme.

For alle vækstfora gælder det, at der med anden generation af strategierne er blevet fokus på færre strategiske indsatsområder i forhold til første generation. For nogle vækstfora er der umiddelbart tale om en halvering eller mere i antallet af indsatser, mens reduktionen for andre vækstfora har været mere begrænset. Reduktionen af indsatsområder har dog ikke medført et unikt fokus for de enkelte vækstfora.

Der er i anden generation af strategierne fortsat eksempler på indsatser, der deles af stort set alle vækstforaene. Det drejer sig fx om velfærdsteknologi, energi, kompetenceudvikling og fødevarer. Der er dog samtidigt for nogle af disse områder en specialisering mellem regionerne.

Vækstforum Syddanmark har med dets erhvervsudviklingsstrategi for 2012-2020 blandt andet fokuseret på forretningsområdet velfærds- og sundhedsinnovation. I Vækstforum Nordjylland er den brede velfærdsinnovation valgt fra for at kunne fokusere stærkere på sundhedsteknologi. Vækstforaene har således på flere indsatsområder ligheder med hinanden og samtidigt særtræk, idet der fokuseres særligt på de forhold, der gør sig gældende for den specifikke region. På et indsatsområde som fødevarer, der kan identificeres i flere regioner, giver strategierne ikke det fulde billede af de regionale særtræk – et sådant kan kun dannes ved en nærmere analyse af de underliggende handlingsplaner og de konkrete projekter. En eksemplificering af indsatsen inden for fødevarer kan skitsere enkelte af variationerne og lighederne mellem regionerne.

Fødevarer som indsatsområde – forskelle og ligheder

Vækstforum Sjælland sætter med erhvervsudviklingsstrategien fokus på produktudvikling, kvalitet og forskning inden for fødevarer og knytter fødevarer tæt til landbruget. Med Fødevarerplatformen, der er etableret for at støtte op omkring Vækstforum Sjællands indsatsområde inden for udvikling af traditionelle erhverv, har Vækstforum Sjælland sat specielt fokus på at udvikle og brande lokale fødevarerprodukter og fødevarerproduktion.

Det er samtidigt ikke et område, der alene er lokalt og regionalt forankret. I efteråret 2011 blev Nordjylland og Sjælland således enige om at undersøge mulighederne for samarbejde på tværs af regionerne om fødevarer og madkultur. Det sker med afsæt i, at de to regioner vurderer, at de har nogle af de samme udfordringer i udviklingen af fødevarerhvervene.

I Midtjylland er det ambitionen at være et førende internationalt innovationsmiljø for klog hverdagsmad med sigte på at udvikle fremtidens produkter. Denne satsning bygger på de regionale forudsætninger, der er til stede i Midtjylland – med større produktionsvirksomheder end i Region Sjælland. Til trods for forskellene i erhvervsstrukturene for fødevarer virksomheder er indsatsen begge steder bygget op omkring et samarbejde mellem virksomheder og videninstitutioner.

Koblingen mellem videninstitutioner og virksomheder er ligeledes en del af Vækstforum Syddanmarks handlingsplan for 2012-13, hvor vækstforum blandt andet vil tage initiativ til at øge innovationen inden for fødevarereturisme gennem samarbejdet i den spirende fødevareklynge. Fødevareklyngen har til formål at skabe et fælles grundlag for forretningsudvikling – en udvikling, der skal medføre vækst i klyngens fødevarer virksomheder. Klyngeprojektet vil blandt andet fokusere på nye måltidskoncepter og -produkter, hvor formålet er at udvikle og tilbyde måltidskoncepter sammensat af produkter fra syddanske fødevarer virksomheder til private kantiner i regionen.

”Vi prøver at gøre noget i fællesskab, så det passer til vores regionale erhvervsliv. Det ville være kontroversielt hvis der ikke stod noget om fx fødevarer i vores strategi. Regionen adskiller sig fra andre, fordi der er mange små virksomheder, og det giver en forskel.”

Deltager i fokusgruppeinterview

Erhvervsudviklingsstrategiernes indsatsområder kan på den måde nuanceres. Eksemplet med fødevarer viser, at indsatser ikke er fastlåste, men kan udvikle sig over tid, fx alt efter ønske om nye satsninger fra vækstforaene. De gennemførte interview viser, at aktørerne er bevidste om forskelle og ligheder mellem indsatserne, og derfor kan se fordele ved at samarbejde på nogle indsatsområder, hvorimod man er konkurrenter på andre områder.

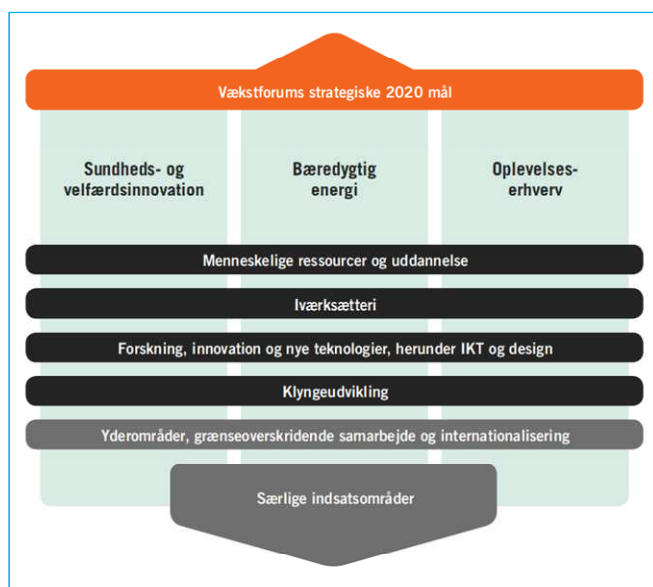
Energiområdet er et andet eksempel på et centralt indsatsområde i flere strategier, og hvor vækstforaene på nogle områder konkurrerer. I Syddanmark er der i den nye strategi for 2012-2020 fokus på offshore energiproduktion, hvilket både indebærer fossil energi samt vind- og bølgeenergi. Vækstforum Midtjylland og Nordjylland har begge ligeledes store indsatser på energiområdet, herunder inden for vind- og bølgeenergi, og på tværs af de tre vækstfora kan der iagttages en vis konkurrence inden for området grøn energi. Der er dog også eksempler på tværgående samarbejder fx i form af Alliancen for Grøn Offshore mellem de tre jysk-fynske vækstfora.

Samlet kan det konstateres, at ligheder og forskelle mellem vækstforaenes satsninger både vil skulle identificeres på strategisk og konkret handlingsplan og projektniveau, før det kan konkluderes, at vækstforaene konkurrerer. Det, der umiddelbart på strategi-niveau fremstår som identiske satsninger mellem vækstforaene, vil på et konkret projektniveau evt. kunne vise sig at variere.

Evalueringsinterviewet viser en dobbelthed i forhold til det at samarbejde om indsatsområder på tværs af regionsgrænser. På den ene side er flere

aktører opmærksomme på, at det er nødvendigt at styrke samarbejdet mellem vækstforaene, fordi der ikke er ressourcer til, at hver region alene udvikler en stærk position inden for fx avanceret energiteknologi for derefter at konkurrere på det internationale marked. På den anden side er der en lokal og regional bevidsthed om, at det er nødvendigt at fremme det lokale erhvervslivs muligheder inden for det enkelte indsatsområde. Det er disse modsatte hensyn, som erhvervsfremmearbejdet i regi af vækstforaene er underlagt.

Typisk er indsatsområderne den ene hoveddimension i erhvervsudviklingsstrategierne, og den anden er vækstdrivere. Med anden generation af strategierne er det blevet mere tydeligt hvilke vækstdrivere, vækstforaene bygger på, og hvordan de forholder sig til indsatsområderne. Der er tale om klassiske vækstdrivende faktorer som innovation, menneskelige ressourcer, iværksætteri og ny teknologi – med reference til resultaterne af OECD's *Growth Study* fra 2001, og som nævnt ovenfor går igen i Lissabon-strategien, i EU-strukturfondene og Lov om erhvervsfremme. Vækstdriverne retter sig imod at øge økonomiens udbudspotentiale og er relevante på tværs af indsatsområder.



Kilde: Model fra Vækstforum Syddanmarks erhvervsudviklingsstrategi 2012-2020

Vækstforum Syddanmarks seneste erhvervsudviklingsstrategi for 2012-2020 kan tjene som eksempel på, hvordan vækstdriverne (redskaberne som de benævnes i strategien) går på tværs af forretningsområderne (andre steder benævnt indsatsområder), og det er via vækstdriverne, at produktiviteten og erhvervsfrekvensen inden for forretningsområderne skal øges.

Figuren viser i øvrigt, at der er levnet plads til ikke på forhånd definerede særlige indsatsområder, hvilket illustrerer, at vækstforaene kan vælge at satse på områder, der ikke er afstemt med strategierne – dette aspekt belyses i næste kapitel.

I det følgende vil deltagelse i udarbejdelsen og opbakningen til strategierne fra andre aktører end regionerne blive belyst.

Deltagelse i udarbejdelse af strategierne

Evalueringen viser, at andre aktører end regionerne overordnet vurderer, at samarbejdet om udarbejdelsen af de seneste strategier har været bedre, end det var tilfældet under udarbejdelsen af første generation. Der er dog tale om en vis variation på tværs af aktører og på tværs af vækstforaene.

Interview med de aktører, der deltager i alle vækstforaene og dermed har opsamlet erfaringer på tværs heraf, tegner et overordnet billede af, at der med hensyn til tilvirkningen af strategierne er størst tilfredshed blandt ikke-regionale aktører

Første generation af strategierne

Første generation af erhvervsudviklingsstrategierne blev udarbejdet i forbindelse med etableringen af vækstforaene i 2007, og der var generelt tale om forholdsvis korte processer, hvor man tog afsæt i det netværk, der eksisterede fra amterne og de daværende kommuner, inklusiv konflikterne. Første generation blev i de fleste tilfælde født ud af den eksisterende erhvervspolitiske struktur.

vest for Storebælt. Her oplever aktørerne i højere grad at være reelt inddraget i formuleringerne af strategierne, end det er tilfældet i Østdanmark.

I de vstdanske vækstfora er der en stærkere oplevelse af, at der har været en bred inddragelse af aktørerne baseret på workshops og heldagskonferencer, hvor der har været mulighed for at formulere afsnit til strategierne. Den åbne proces fører til en efterfølgende bredere accept af strategien og dens anvendelse blandt aktørerne.

Billedet af en opdeling mellem vækstforaene vest og øst for Storebælt kan dog nuanceres, eftersom aktører inden for det enkelte vækstforum kan have meget forskellige erfaringer med processen. Eksempelvis har nogle kommunale repræsentanter i Hovedstaden og Væksthus Hovedstaden modsat erhvervsorganisationerne oplevet et godt samarbejde om den seneste strategi.

Samtidigt har flere erhvervsorganisationer også visse forbehold over for samarbejdet i de vestlige vækstfora. Det handler blandt andet om en stærkere regionalpolitisk styring af vækstforaenes strategier, hvor erhvervsorganisationer kan opleve, at den politiske legitimering af strategierne finder sted blandt regionale og kommunale politikere og ikke også er bredt forankret blandt erhvervslivets aktører.

Dette til trods er der en generel opfattelse blandt deltagerne i evalueringen af, at de seneste strategier er væsentligt mere brugbare for vækstforum i et prioriteringsøjemed end de tidligere strategier. Det skyldes for det første, at der er fokus på færre indsatsområder. Og for det andet er der bred opbakning til opstilling af resultatmål for strategierne og indsatsområderne blandt ikke-regionale aktører.

Hvordan strategierne anvendes som styringsredskab i forbindelse med modning af ansøgninger, vil blive belyst i næste kapitel.

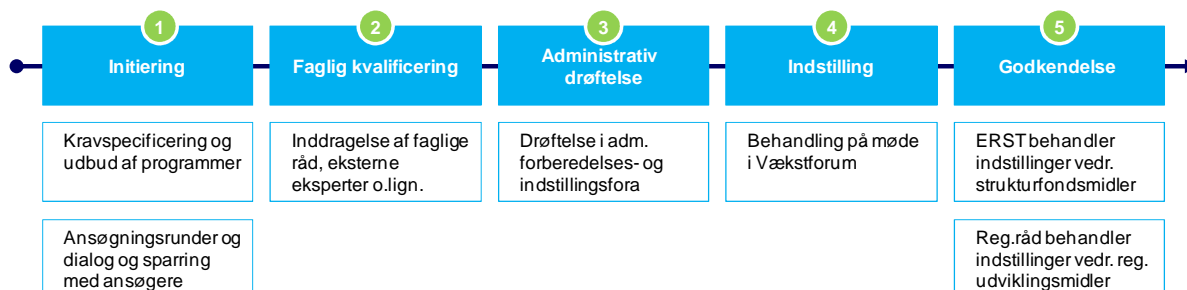
4. Beslutningsprocesser og styring

I dette kapitel beskrives hovedtræk ved vækstforaenes beslutnings- og styringsstrukturer i forhold til konkrete projekter og programmer. Kapitlet belyser både de væsentligste elementer i processerne og i den indholdsmæssige styring og vurdering, herunder vækstforaenes opfølgning på evalueringerne.

4.1. Hovedtræk ved beslutningsprocessen

Sagsbehandlings- og beslutningsprocessen omkring konkrete projekter og programmer følger af den formelle regulering omkring indstillings- og godkendelses-/bevillingskompetence samt af den administrative praksis, der er etableret i de enkelte regioner. Der kan opstilles en grundstruktur med fem trin som vist i figuren nedenfor. Inden for denne grundstruktur er der variationer på tværs af regionerne.

Grundstruktur for beslutnings- og godkendelsesprocessen



I det følgende uddybes karakteristika ved de enkelte trin i beslutnings- og godkendelsesprocessen.

Initiering

Projektinitieringen sker typisk enten via ansøgningsrunder eller via annoncering af programmer og initiativer, som vækstforum har ønsket iværksat. Herudover kan der være tale om medfinansiering af mere varige indsatser med regionale erhvervsudviklingsmidler. Fx får Copenhagen Capacity deres basisfinansiering gennem regionale erhvervsudviklingsmidler.

- De regionale vækstfora gør alle – undtaget Vækstforum Midtjylland – brug af ansøgningsrunder, som tidsmæssigt er sat op i forhold til kadencen af møder i det respektive vækstforum. Typisk er der fire ansøgningsrunder per år. Ansøgningsrunderne kan være tematiserede i forhold til specifikke indsatsområder, eller de kan være mere åbne, og omfattende alle aspekter af erhvervsudviklingsstrategier-

ne. Vækstforum Nordjylland har etableret en særskilt praksis for ansøgninger med et mindre budget baseret på regionale erhvervsudviklingsmidler – disse vurderes løbende i indstillingsudvalget på delegation fra regionsrådet og er således ikke omfattet af ansøgningsfrister.

- Projekterne kan også initieres af vækstforaene selv. Det sker typisk på den måde, at vækstforaene træffer beslutning om bestemte initiativer, som ønskes igangsat. Herefter konkretiseres initiativerne, således det blandt andet sikres, at de har tydelige succesmål, herunder hvilket indsatsområde initiativet vedrører. Derefter udbydes initiativet i konkurrence. Den vindende operatør (fx et væksthuse eller et universitet) har derefter ansvaret for at gennemføre programmet typisk med afsæt i en resultatkontrakt. Anvendelsen af denne form for operatørmodel har vundet stigende udbredelse og er i høj grad blevet et vigtigt instrument i vækstforaenes bestræbelser på at sikre større strategisk retning i erhvervsudviklingsarbejdet samt større volumen i projekterne. Anvendelsen af operatørmodellen varierer dog mellem regionerne, jf. nedenfor.

Anvendelse af professionelle operatører i regionerne

Operatørmodellen har fået stor udbredelse, og i flere regioner er hovedparten af midlerne udmøntet i programmer, som administreres af operatører. Det gælder mest udpræget i Vækstforum Midtjylland, som udelukkende anvender denne form (her er der således som hovedregel ikke mulighed for at fremsende ansøgninger). I Vækstforum Nordjylland administreres hovedparten af midlerne ligeledes på denne måde, og også Vækstforum Sjælland og Hovedstaden har aftaler med flere større operatører.

Eksempler på store operatører:

Hovedstaden: Wonderful Copenhagen, Copenhagen Capacity, Væksthuset, KU, Symbion.

Sjælland: Risø DTU, RUC Innovation, Copenhagen Capacity, Invest in Denmark.

Syddanmark: SDU, Væksthuset

Midtjylland: Væksthuset, AU

Nordjylland: AAU, UCI, VisitNordjylland, Væksthuset

De store operatører er tæt involveret i vækstforums løbende arbejde som projektholdere eller -deltagere. Der er generelt etableret tætte relationer mellem vækstforumsekretariatene og operatørerne blandt andet via sekretariaternes deltagelse i styregrupper for projekter, der administreres af operatørerne. Derudover kan sekretariatene eller repræsentanter fra vækstforaene sidde i operatørernes bestyrelser.

"Vi vil gerne være med på et strategisk niveau og være med til at sætte fokus på hele regionen."

Repræsentant for stor operatør i interview

Operatørerne har typisk en professionel organisation med kendskab til de relevante regelsæt, vækstforums erhvervsudviklingsstrategi og kompetence til at løfte større programmer. Ansøgninger og projektilbud fra store operatører falder erfaringsmæssigt hurtigt på plads og afstedkommer kun enkelte møder mellem sekretariatene og operatørerne.

Faglig kvalificering

Alle sekretariatene har styrket deres indsats i forbindelse med rådgivning af ansøgere ved at etablere forskellige former for ekspertrådgivning. Den faglige rådgivning kan foregå med inddragelse af faste etablerede udvalg, hvor repræsentanter fra vækstforums medlemmer sidder. Det er fx tilfældet med det fagkyndige panel i Vækstforum Hovedstaden. Andre gange trækkes eksperter ind i forbindelse med modningen af konkrete ansøgninger.

I alle vækstfora er der stigende fokus på at anvende ekstern bistand til at skærpe ansøgningens definition af formål og identifikation af de barrierer, som projektet skal nedbryde. Der er dog ikke konstateret projekter, hvor der

forinden var udarbejdet en egentlig business case, der skulle underbygge en projektansøgnings rentabilitet.

Der er i højere grad tale om, at vækstforumsekretariatene i modningen af projektansøgninger inddrager eksperter inden for et konkret indsatsområde, som kan være med til at kvalificere vurderingen af ansøgningerne, herunder bidrage til en vurdering af sammenhæng mellem indsatser, opstillede resultmål og forventede effekter. Der kan også være tale om inddragelse af offentligt tilgængelige analyseresultater fra forsknings- og analyseinstitutioner – fx i relation til oplevelsesøkonomi og velfærdsteknologi. Fx har der i en række tilfælde været inddraget analyser fra VisitDenmark i forbindelse med vurderinger af turismens økonomiske betydning samt ved effektmåling af markedsføringsaktiviteter og begivenheder mv. Dertil råder nogle af de store operatører over egne analyse- og udviklingsenheder, som har bidraget til at understøtte en ansøgning.

Eksempler på faglige udvalg i to regioner

Vækstforum Hovedstaden har siden oprettelsen i 2007 haft et fagkyndigt panel, som i kraft af sin sammensætning er med til at sikre opbakning til de projekter, der indstilles til vækstforum.

Vækstforum Midtjylland har etableret faglige råd med ekspertise inden for indsatsområderne fødevarer, miljø- og energiteknologi, it og kompetence. Desuden er der netop etableret et midtjysk panel for globalisering med repræsentanter fra lokale, regionale og nationale aktører. Panelet skal komme med anbefalinger til tilrettelæggelser af den regionale indsats især vedrørende eksport.

Panelet i Hovedstaden og de faglige udvalg i Midtjylland har begge en formel rolle med at komme med anbefalinger af projekterne, men i begge tilfælde er det vækstforumsekretariatene, der indstiller ansøgningerne til vækstforum. Typisk vil de faglige råd og sekretariatene være enige, inden projekter indstilles til vækstforum, men det er sket, at der ikke har kunnet opnås enighed i et fagligt råd.

Deltagere i Vækstforum Midtjyllands Råd for energi- og miljøteknologi:

Landbrug og Fødevarer
DONG Energy A/S
Aarhus Universitet
Teknologisk Institut
Viborg Fjernvarme
Regionsrådsmedlem
Lemvig Kommune
DAKA Biodiesel
Siemens Wind Power
Intelligent elnet

Deltagere i Vækstforum Hovedstadens fagkyndige panel:

DI,
Dansk Erhverv
2 kommunale repræsentanter
LO
Københavns Universitet

Administrativ drøftelse

Når vækstforumsekretariatene vurderer, at ansøgningerne er klar til at bringes videre i forløbet, drøftes de på møder i de respektive administrative udvalg i de enkelte regioner.

I Vækstforum Nordjylland er det Indstillingsudvalget bestående af repræsentanter fra vækstforums parter på embedsmandsniveau, der træffer beslutning om projektansøgningernes videre forløb, og dermed er det indstillingsudvalget, der beslutter hvilke ansøgninger, der kommer på vækstforums dagsorden.

I Midtjylland varetages den sidste screening af vækstforums formandskab – efter drøftelse i den administrative styregruppe og inden vækstforummøderne. I Vækstforum Syddanmark og Vækstforum Hovedstaden indstiller sekretariatet projekter til vækstforum, efter ansøgningerne har været forbi forskellige konstellationer af embedsmandsudvalg fra aktørerne i vækstforum. I

Vækstforum Sjælland er der et forberedelsessekretariat, hvor parterne mødes på embedsmandsplan forud for vækstforummødet og drøfter ansøgningen igennem.

Det er således det generelle billede, at projektansøgninger forud for forelægningen for Vækstforum har gennemgået både en grundig kvalificering og en bred drøftelse på administrativt niveau blandt parterne. Dette er udtryk for, at der har fundet en *professionalisering* sted i arbejdet med ansøgningerne hos både vækstforumsekretariatene og ansøgerne. Der er grundlæggende stor tilfredshed med denne brede inddragelse. Samtidigt giver mange respondenter dog udtryk for, at processen er forholdsvis ressourcekrævende og langvarig. Enkelte respondenter anfører desuden, at den brede inddragelse i indstillingsprocessen kan bidrage til at udvande vækstforums rolle, idet den administrative indstilling følges i stort set alle sager. Generelt er der dog opbakning til processen og tilfredshed med, at Vækstforums rolle i højere grad er at fokusere på strategiformulering og fastlæggelse af overordnede retningslinjer.

Indstilling

Den formelle behandling af projektansøgninger sker på Vækstforums møder, hvor ansøgningerne enten indstilles til afslag eller indstilles fremsendt til regionsrådet og/eller Erhvervsstyrelsen med henblik på godkendelse. Evalueringen viser, at langt hovedparten af de ansøgninger, som indstilles positivt, også godkendes af vækstforaene.

Vækstforum Nordjylland er et af de vækstfora, hvor evalueringen viser, at udvalgte ansøgninger bliver forelagt for vækstforum i deres helhed og drøftet i større omfang. Per møde drøftes typisk 4-6 ansøgninger, der har en mere principiel karakter. Hovedparten af sagerne i Vækstforum Nordjylland diskuteres ikke på vækstforums møder, men kører i skriftlig procedure henover perioden, der dækker vækstforummødet.

Det er Deloitte's vurdering, at det er et generelt billede af vækstforaenes behandlinger af ansøgningerne. Det er sjældent, at hele projektansøgninger forelægges vækstforaene. Det typiske er, at ansøgningerne præsenteres forkortet i dagsordensmaterialet.

Godkendelse

Når en ansøgning er prioriteret af det regionale vækstforum indstilles projektet til regionsrådet og/eller Erhvervsstyrelsen alt efter hvilke finansieringskilder, projektet trækker på. De regionale erhvervsudviklingsmidler indstilles til regionsrådet, der skal godkende anvendelsen heraf, og når der indgår midler fra EU-strukturfondene indstilles anvendelsen heraf til Erhvervsstyrelsen. Styrelsen foretager i forbindelse med godkendelsen legalitetskontrol og udsteder tilsagn til bevilling.

4.2. Indholdsmæssigt fokus og vurderingskriterier

I den indholdsmæssige vurdering af projektansøgninger indgår typisk tre hovedelementer:

1. En vurdering af projektets relevans set i forhold til de indsatsområder, som er omfattet af erhvervsudviklingsstrategierne.
2. En legalitetsvurdering, herunder ikke mindst i forhold til de generelle regelsæt om statsstøtte og compliance i forhold til formålsaf-

grænsningen af strukturfondsprogrammerne. I tilknytning hertil gennemgås også projektøkonomien.

3. En vurdering af projekternes forventede resultater og effekter samt vurdering af, om projekterne tilfører ny viden eller redskaber mv.

Forud for vækstforaenes formelle behandling af projektansøgningerne foregår der i initieringsfasen som nævnt typisk en omfattende dialog mellem ansøgere og



vækstforumsekretariatene. Dialogen kan omfatte vejledning og rådgivning forud for fremsendelse af ansøgningerne og/eller kvalificering med henblik på at målrette og tilpasse ansøgningernes form og indhold i forhold til nævnte tre hovedelementer. Det er således en central opgave for vækstforumsekretariatene at informere og vejlede ansøgere hen imod forelæggelse af projektansøgninger i vækstforaene. Ud over den information og vejledning, som er tilgængelig på vækstforaenes hjemmesider, opfordres projektansøgere generelt til at søge råd og vejledning i god tid forud for ansøgningsfristerne.

Vurdering i forhold til erhvervsudviklingsstrategien

I alle vækstforaene er det en del af sagsbehandlingen at vurdere projektansøgningerne i forhold til erhvervsudviklingsstrategien, herunder ikke mindst om projekterne ligger inden for de prioriterede indsatsområder. Den indledende dialog med projektansøgerne vil således ofte omfatte en drøftelse af, om – og hvordan – projektets fokus evt. kan justeres eller præsenteres så, det i højere grad flugter med de strategiske indsatsområder. Hvis projektet ligger klart uden for strategiens fokusområder og ikke ses at kunne tilpasses hertil, kan det også være en del af dialogen, at ansøger vejledes om, at mulighederne for at opnå tilsagn er begrænsede.

Selv om graden af overensstemmelse med erhvervsudviklingsstrategien generelt har betydning for den administrative indstilling, viser evalueringen, at der på tværs af vækstforaene er visse forskelle med hensyn til, hvor stringent dette administreres. Der synes i Hovedstaden, Midtjylland og Syddanmark at blive lagt større vægt på sammenhæng til erhvervsudviklingsstrategiernes prioriterede indsatsområder end i de øvrige regioner, hvor vurderingen fremstår mere pragmatisk. Det afspejler også, at strategierne i sidstnævnte regioner fremstår mere rummelige.

Legalitet og økonomi

For projekter, der overvejes indstillet til støtte fra strukturfondsmidlerne, er det et væsentligt tema i den indledende sagsbehandling at vurdere projektet/ansøgningen op imod de formelle EU-krav. Komplexiteten i EU-reguleringen er betydelig, og det er en gennemgående observation fra evalueringen, at der er et stort behov for sparring med og rådgivning af ansøgerne for at sikre overholdelse af denne regulering, herunder de generelle statsstøtteregler. Det er en væsentlig grund til, at flere af sekretariatene i stigende omfang supplerer kvalificeringen af projektansøgningerne med input fra Erhvervsstyrelsen. Derudover har Erhvervsstyrelsen afholdt kurser for at udbrede erfaringer og viden om sagsbehandling i forbindelse med strukturfondene. Erfaringen er, at ansøgninger, som fremsendes "uansøgt" eller sent i

"Enkelte gange dumper der en ansøgning ind den dag, der er frist for ansøgninger. De er aldrig blevet godkendt".

"Strukturfondene er så komplicerede, at vi ikke gider bruge tid på det. Sandsynligheden for at lykkes er for lille"

Deltagere i fokusgruppeinterview

ansøgningsprocessen sjældent imødekommes, idet der næsten altid er behov for justeringer og tilpasninger.

Vækstforaene har forskellig praksis, når det drejer sig om at sammensætte bevillingen til en ansøgning. Eksempelvis har Vækstforum Sjælland besluttet, at alle projekter skal finansieres af både EU-midler, regionale erhvervsudviklingsmidler og andre kilder. I Vækstforum Nordjylland er politikken, at regionale udviklingsmidler først og fremmest anvendes til at støtte små ansøgninger, der har et budget under ½ mio. kr. og ansøgninger, der ikke umiddelbart kan støttes gennem EU-strukturfondene.

Projektbudgettet er et af de elementer i ansøgningen, som altid drøftes omhyggeligt. Budgetposterne gennemgås i fællesskab med ansøgeren for både at sikre, at forholdet mellem midler brugt på indhold og administration eller evaluering balanceres. Medfinansiering fra andre finansieringskilder, der ligger ved siden af de regionale erhvervsudviklingsmidler og EU-strukturfondene, er et væsentligt opmærksomhedspunkt ud fra et ønske om at "geare" de regionale midler. Fx er der i Vækstforum Midtjylland en etableret praksis om, at projekter med kommunale parter skal hente 50 procent af finansieringen fra kommunal medfinansiering. Samlet set udgør andre kilder 54 procent af samtlige indstillede midler i perioden 2008-2011 og dermed en væsentlig del af mange projekters budget. Fordelingen i procent per vækstforum er anført i tabellen.

Øvrig (ikke-regional og ikke EU-strukturfonde) medfinansiering per vækstforum 2008-2011

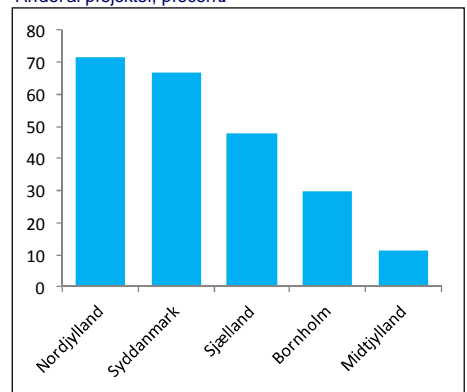
Vækstforum	Procent
Bornholm	66
Nordjylland	58
Hovedstaden	56
Midtjylland	54
Sjælland	51
Syddanmark	51

Procent af samlede projektudgifter
Anm.: Øvrig medfinansiering dækker fx virksomheder, kommuner, stat, og viden- og uddannelsesinstitutioner.
Kilde: Danske Regioner

Egenfinansiering består oftest af, at deltagere som fx virksomheder eller uddannelsesinstitutioner i projektet bidrager til projektets økonomi i form af kapitaliseret tid (medgåede timer). Det betyder konkret, at deltagere skal dokumentere deres deltagelse gennem timeafrapportering og med kopi af lønsedler. Der er sjældnere tale om, at egenfinansieringen har karakter af finansielle midler.

Figuren til højre er baseret på Deloitte's breddescreening i forbindelse med evalueringen og viser, at særligt vækstforaene i Nordjylland og Syddanmark har anlagt en praksis, hvor egenfinansiering i form af kapitaliseret tid er hovedreglen. Vækstforum Midtjylland er en undtagelse, idet den altovervejende hovedregel i denne region er, at der stilles krav om at egenfinansieringen skal være finansiell.

Projektmedfinansiering overvejende interne timer. Andel af projekter, procent.



Note: Projekter, hvor medfinansieringsformen er uoplyst, er udeladt. For Region Hovedstaden er de fleste projekter uoplyste.
Kilde: Deloitte's breddescreening

Når medgåede timer udgør så væsentlig en del af projektansøgningerne, bruger vækstforumsekretariatene ifølge egne oplysninger og ifølge andre aktører væsentlig tid på at sikre, at deltagernes medfinansiering er reel.

Det er Deloitte's vurdering, at krav om finansiel medfinansiering alt andet lige kan antages at give større sikkerhed for reel interesse fra projektdeltagerne, samtidigt med at den administrative byrde reduceres.

Erhvervsmæssig værdi

Herudover viser evalueringen, at erhvervsudviklingsstrategien inddrages i arbejdet med at løfte ansøgningernes *erhvervsmæssige værdi*. Det er et tilbagevendende punkt, at der ofte ligger et stort arbejde i at få ansøgningerne gjort tilstrækkeligt erhvervsrettede. Eksempelvis fremhæver sekretariaterne, at uddannelses- og forskningsinstitutioner i begyndelsen af perioden ikke havde et tilstrækkeligt fokus på de erhvervsmæssige sider af et projekt. Det er et område, hvor der er sket en væsentlig forbedring over tid. Syddansk Universitet har fx styrket ingeniøruddannelserne og sat fokus på indsatsområdet velfærdsteknologi i bestræbelsen på at knytte sig tættere til erhvervslivet. Og Aalborg Universitet er generelt kendt for et tæt samarbejde med erhvervslivet, hvilket Vækstforum Nordjylland aktivt har søgt at understøtte.

De effekter, projekterne forventes at kunne generere, vægtes tungt i forbindelse med vurdering og indstilling af projektansøgninger. I alle vækstfora er der krav om, at projekterne skal opstille mål for de forventede resultater og effekter. Blandt de respondenter, der har deltaget i evalueringen, er der dog varierende opfattelser af, hvilken betydning sådanne mål – og dokumentationen for deres realisme – har i forhold til andre hensyn. Der er generelt en tendens til, at vækstforumsekretariaterne over tid har tillagt resultat- og effektmålene større betydning i forhold til indstillingen. Andre respondenter fremhæver, at det har lige så stor eller større betydning, at ansøgerne kan dokumentere en solid organisatorisk ramme for projekterne. Der er både på indholdssiden og effektsiden samt kausaliteten herimellem en stigende fokusering på reelle og klare målsætninger i ansøgningerne.

4.3. Konkurrence om erhvervsudviklingsmidlerne?

For at opnå størst mulig effekt af de regionale erhvervsudviklingsmidler vil det være ideelt, at der er så stor konkurrence som muligt om midlerne mellem kvalificerede projekter med et klart erhvervsrettet fokus.

Evalueringen tegner imidlertid et ret klart billede af, at det kan være ret vanskeligt at tiltrække kvalificerede projektansøgninger, fx inden for turisme og yderområder.

De regioner, som anvender ansøgningsrunder giver samstemmende udtryk for, at kvaliteten af ansøgningerne kan være en udfordring ikke kun i forhold til overholdelse af formalia og formålsbestemmelser, men også i forhold indhold og erhvervspolitisk relevans. Dette gælder også selv om vækstforumsekretariaterne generelt er opsøgende og proaktive i omverdenen med hensyn til at identificere potentielle projekter og tilskynde til fremsendelse af ansøgninger.

En af måderne, hvorpå der kan kompenseres for dette, er den oven for beskrevne praksis, hvor modningen af konkrete projekter og programmer initieres af vækstforumparterne selv. Denne form for projektinitiering sker ofte i et tæt samarbejde med forskellige projektsamarbejder eller professionelle operatører, i nogle tilfælde i en trinvis proces, hvor der først gennemføres pilot- eller forprojekter. Denne arbejdsform – som er udbredt i alle regioner – fremmer kvaliteten og professionalismen i projekterne. Den medfører dog samtidig en risiko for at svække konkurrencen om erhvervsudviklingsmidler-

ne. Evalueringen viser, at selv om færdigt specificerede projektoplæg annonceres med henblik på at indhente forskellige bud, så er det i praksis hovedreglen, at der kun er få – og som regel kun én – operatør som reelt kan løfte opgaven. Det er samtidigt typisk den operatør, som har været involveret i udviklingen af projektet. Det er desuden sjældent, at operatører med base i én region er projekt-/programejer på indsatser i andre regioner.

Det er efter Deloitte's vurdering relevant at tale om, at der igennem de senere år er sket en institutionalisering af den regionale erhvervsudviklingsindsats, hvilket er blevet forstærket af det mere udbredte fokus på store programmer og såkaldte megasatsninger. Selv om dette delvist synes at have været en reaktion på svag konkurrence og kvalitet i forbindelse med projektansøgningsrunder, så har det næppe bidraget til at styrke konkurrencen om midlerne. Et element i institutionaliseringen er, at det for de store operatører i stigende grad er et selvstændigt hensyn at fastholde "markedsandele", idet regionale udviklingsprojekter for nogle udgør en betydelig del af den samlede (basis)finansiering. Heri kan principielt ligge en risiko for, at hensynet til finansieringsgrundlaget kommer til trænge det erhvervsudviklingsmæssige fokus i baggrunden.

Der er ikke nogen lette løsninger på den grundlæggende udfordring med forholdsvis svag konkurrence om erhvervsudviklingsmidlerne. Der kan peges på nedenstående forhold som medvirkende til problemstillingen:

- Den ressourcekrævende og langvarige sagsbehandlingsproces og de omfattende formalitetskrav i forhold til strukturfondsmidlerne kan i sig selv være en barriere for at tiltrække virksomheder som projektdeltagere eller -ejere. Flere vækstfora giver udtryk for, at mange virksomheder af princip ikke ønsker at deltage i EU-finansierede projekter.
- Vækstforaene synes kun i begrænset omfang at se ud over egne regionsgrænser ved valg af operatører til projekter. Uden at ændre ved den regionale forankring af indsatsen kunne der formentlig fra et konkurrencemæssigt hensyn være et perspektiv i, at man fra efterspørgselsiden tilskynder operatørerne til at agere mere landsdækkende.
- Yderområdeforpligtelsen (jf. senere) er et politisk fastsat rammevilkår, som imidlertid begrænser mulighederne for at prioritere de projekter, som har størst perspektiv i forhold til vækst og beskæftigelse. Det kan overvejes, om yderområdeforpligtelsen i den nuværende udformning er balanceret hensigtsmæssigt over for de overordnede målsætninger i erhvervs- og vækstpolitikken.

4.4. Vækstforaenes opfølgning

Når ansøgningerne har modtaget en bevilling, følger vækstforumsekretariatene løbende projekternes fremdrift og resultater. Alle vækstforumsekretariatene har en halvårlig opfølgning på alle projekter. Denne opfølgningspraksis er påbegyndt på forskellige tidspunkter i vækstforaene, fx i 2010 i Vækstforum Nordjylland, og fokuserer på projekternes fremdrift blandt andet gennem dialog med projektet. Nogle vækstfora anvender deres egen model for opfølgning, mens andre lægger sig op ad Erhvervsstyrelsens retningslinjer. I opfølgningen betragtes projekternes økonomiske forbrug og afholdte aktiviteter i forhold til tidsforbrug i en vis udstrækning som indikator for fremdriften.

Derudover foretager nogle vækstfora egentlige midtvejsevalueringer af projekterne. Det indebærer en mere indgående evaluering af projekternes fremdrift i forhold til opstillede resultatmål. Endeligt foretages der slutevalueringer af enkelt-projekter. Alle projekter, hvor der har indgået EU-strukturfonds-midler, skal udfærdige en slutrapport/-evaluering til Erhvervsstyrelsen.

Den halvårslige opfølgning er intern, mens midtvejsevalueringerne både kan være interne, hvor der som oftest følges op på leverancer, og eksterne evalueringer hvor der i højere grad end ved de interne evalueringer foretages kvalitative og/eller kvantitative effektvurderinger.

Elementerne i den aktuelle opfølgings- og evalueringspraksis er skitseret i tabellen nedenfor. Det overordnede billede er, at der i alle regionerne er en ganske omfattende og højfrekvent opfølgning, idet der dog er visse variationer i praksis.

Elementer i den aktuelle opfølgings- og evalueringspraksis

		Nordjylland	Midtjylland	Syddanmark	Sjælland	Hovedstaden	Bornholm
Projektniveau	Halvårlig opfølgning	●	●	●	●	●	●
	Midtvejsevaluering	●		◐		◐	◐
	Slutevaluering	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Overordnet niveau	Årlig opfølgning på resultatkontrakter ¹⁾	●			●	●	
	Program-evalueringer	◐	◐	●	●		◐
	Evaluering af vækstforum ²⁾	◐	●	●	◐	◐	◐

1) Resultatkontrakter er vedrørende store operatører. Vækstforum Midtjylland har resultatkontrakt med alle projekter – aktuelt ca. 180 stk., som der følges op på halvårligt. Det er indeholdt i cirklens halvårlig opfølgning på projektniveau. Vækstforum Hovedstaden har resultatkontrakter med Wonderful Copenhagen og Copenhagen Capacity. Der er bestyrelsesmøder fire gange årligt, og medarbejdere fra vækstforumsekretariatet deltager i formøder hertil. Vækstforum Nordjylland har ikke resultatkontrakter, men udviklingskontrakter. Vækstforum Sjælland har 9 kontrakter, hvor 5 årligt evalueres af ekstern evaluator og 4 gennemgås med kontraktholder på kvartalsvise møder. Bornholm har 3 udviklingskontrakter med operatører.

2) Evalueringer af vækstforum dækker over depecher/stafetter mellem de to vækstfora, OECD-rapporter samt andet.

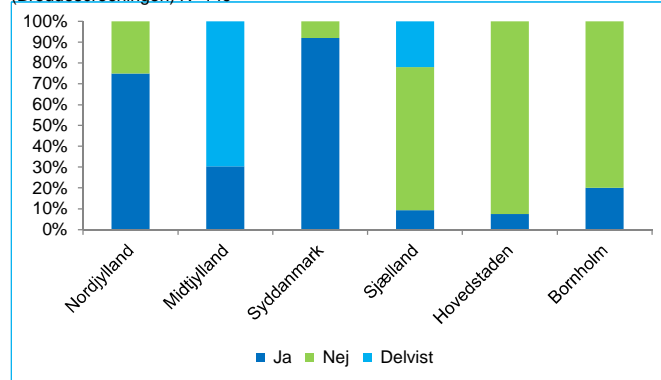
Anm.: Fuld (delvis) farvelægning indikerer, at den pågældende opfølgningsform anvendes systematisk (delvist). Der er tale om Deloitte's vurdering af niveauet af evalueringer i hvert vækstforum baseret på oplysninger fra blandt andet interview.

Deloitte har søgt at kortlægge, i hvilket omfang resultaterne af de gennemførte evalueringer anvendes som et redskab til opsamling af læring og fremadrettet korrektion af styringspraksis.

På administrativt niveau er der visse forskelle i vurderingen heraf, ligesom der i nogle regioner er forholdsvis stor variation i kendskabet til indholdet og resultaterne af evalueringerne. Det fremgår således af interviewene, at en række parter uden for sekretariaterne – særligt øst for Storebælt – ikke eller kun i begrænset omfang har kendskab til de evalueringer, der er udført. Dette forhold afspejler blandt andet, at der – i modsætning til den grundige inddragelse af alle parter i indstillingsprocessen – generelt ikke er tradition for systematiseret fælles drøftelse af evalueringerne. Det er en udbredt opfattelse blandt respondenterne, at der trods den betydelige opfølgningsindsats er begrænset viden om effekterne af indsatsen, jf. senere. Det er Deloitte's vurdering, at der blandt andet fra erhvervsorganisationernes side synes at være større fokus på at stille krav til resultatmål og opfølgning i indstillingsfasen end på anvendelsen af resultaterne af evalueringerne.

Evalueringen viser også, at der på tværs af regionerne er forskelle med hensyn til, hvor systematisk Vækstforum orienteres om evalueringens resultaterne

Evalueringsrapporten har været forelagt på et vækstforummøde?
(Breddescreeningen) N=149



og hvor hyppigt sidstnævnte gøres til genstand for behandling i Vækstforum. Af de projekter, som har været omfattet af

breddescreeningen, er der således betydelig forskel på, hvor stor en andel af evalueringerne, der har været forelagt Vækstforum i deres helhed, jf. figuren.

Ovenstående er ikke udtryk for, at evalueringens resultater ikke anvendes. Der er i alle regionerne eksempler på projekter, som er blevet stoppet eller justeret på baggrund af evalueringer. Vækstforum Sjælland foretager en årlig ekstern evaluering af samarbejdskontrakterne, der er indgået med de store aktører, hvor der er fokus på vækst og beskæftigelse som følge af kontrakterne, samt om de drives effektivt. Vækstforum orienteres om de tiltag, hvorved de berørte store operatører vil imødegå eventuelle kritiske punkter i evalueringerne. Også Vækstforum Nordjylland anvender evalueringens resultater forholdsvis systematisk for så vidt angår midtvejsevalueringer, jf. boksen.

Eksempel på brug af evalueringer i Vækstforum Nordjylland

Vækstforum Nordjylland foretager systematisk eksternt udarbejdede midtvejsevalueringer til at følge projekter og har i flere tilfælde anvendt evalueringens konklusioner til at ændre eller stoppe projekter. Konklusionerne fra

"Store satsninger er blevet stoppet undervejs, fordi grundlaget var alt for løst."

Deltager i fokus-gruppeinterview

Projekter får typisk problemer, fordi:

- Der er en svag projektledelse.
- Organiseringen er alt for kompleks.
- Der mangler en realistisk forståelse af virksomheders reelle deltagelse.
- Der er for lidt fleksibilitet i budgetter, der altid vil variere.
- Der er for mange målepunkter i forhold til succes/effekter.

midtvejsevalueringer præsenteres og drøftes på vækstforummøder.

Midtvejsevalueringer udarbejdes på bevillinger på over 1 mio. kr. og med en varighed på mere end 2 år.

Midtvejsevalueringen har fokus på projekternes samlede fremdrift i forhold til indikatorerne aktivitetsfremdrift, forbrugt tid og budget, relevans, kvalitet og effektivitet. Projektet standses af vækstforum, såfremt midtvejsevalueringen når frem til, at projektet ikke står mål med ansøgningens opstillede resultatmål, og projektet ikke vurderes at være i stand til at løse udfordringerne. Der er i regionen stor tilfredshed med denne måde at arbejde på blandt regionale og ikke-regionale respondenter.

4.5. Administrativ praksis i seks case eksempler

I dette afsnit gives en supplerende beskrivelse af dele af den administrative praksis baseret på en dybdedialog med sekretariaterne om sagsbehandlingen for seks konkrete projekter. Formålet har blandt andet været at give en nærmere belysning af projekternes virkningsmekanismer samt styrken af evalueringsresultaterne og effektvurderingerne.

Seks case eksempler

- Nordjylland: MoOZ Mobile OplevelsesZoner (turisme - 3,3 mio. kroner)
- Midtjylland: VækstMidt (iværksætter - 12 mio. kroner)
- Syddanmark: Den innovative Virksomhed (yderområde - 15,7 mio. kroner)
- Sjælland: Clutter to Cluster (yderområde - 2,9 mio. kroner)
- Hovedstaden: Wonderful Copenhagen (turisme - 40 mio. kroner)
- Bornholm: Serviceskolen (menneskelige ressourcer - 6,6 mio. kroner)

De seks projekter fremgår af boksen og har været en del af en bredere screening af udvalgte projektevalueringer. Denne screening præsenteres nærmere i kapitel 6. Blandt de seks udvalgte projekter figurer yderområdeprojekter, jf. Erhvervs- og Vækstministeriets udbudsmateriale. Flere af de seks projekter kunne med en vis ret også have været placeret inden for andre indsatsområder, jf. Lov om erhvervsfremme. Fx kunne turismeindsatsen MoOZ også betragtes som et projekt inden for indsatsområdet "anvendelse af ny teknologi", mens yderområdeprojektet Den innovative virksomhed har et væsentligt element af "menneskelige ressourcer" for så vidt angår kompetenceudviklingselementet.

Observationerne fremstilles i det følgende på tværs af case eksemplerne.

Ansøgnings- og tilsagnsprocessen

Analysen viser, at tilrettelæggelsen af tilsagnsprocessen har været differentieret i forhold til de respektive projekters størrelse og kompleksitet. I alle seks eksempler har der dog været en dialog mellem ansøger og sekretariatet, som har strakt sig over en længere periode. Fokus har blandt andet været på at tydeliggøre formål, sikre inddragelse af relevante aktører, opstille succeskriterier og sammenhæng mellem leverancer og opstillede mål.

Analysen bekræfter det mere generelle indtryk, at tilsagnsprocessen er administrativt enklere, når der er tale om projektansøgere, der kender systemet – blandt de seks case eksempler varetages de tre af større operatører: ApEx – Center for anvendt oplevelsesøkonomi (operatør på MoOZ), Væksthus Midtjylland (operatør på VækstMidt) og Wonderful Copenhagen.

Sammenlignet med det generelle billede fra evalueringen har der blandt de seks cases været en mere omfattende inddragelse af eksterne eksperter. I modningen af VækstMidt og Clutter to Cluster har der været en intensiv anvendelse af eksterne eksperter til at vurdere projekternes formål og opstillede succeskriterier. Serviceskolen Bornholm og Mobile Oplevelseszoner blev ligeledes – om end mere summarisk – vurderet eksternt. Især i opstarten af VækstMidt projektet blev der arbejdet indgående med udvælgelse af indikatorer, som projektet skulle evalueres i forhold til, og her var eksterne konsulenter aktive i processen.

Sekretariaterne prioriterer højt, at ansøgerne kan vise, at der er den relevante kreds af aktører inkluderet. I casen Den Innovative Virksomhed bragte vækstforumsekretariatet to ansøgere sammen, der ikke havde kendskab til hinanden. Ansøgningerne lå inden for samme indsatsområde (kompetenceudvikling), og sekretariatet vurderede, at projekterne dels kunne være interessante for hinanden, dels at de begge kunne være relevante i forhold til yderområder. Dette er et eksempel på, at sekretariaterne løfter en koordinerende opgave med henblik på at sikre bedst mulig anvendelse af regionale erhvervsudviklingsmidler og EU-strukturfondsmidler. Der er dog også blandt de seks projekter eksempler på, at ansøgere har afvist at gå sammen med andre aktører til trods for sekretariatets forslag hertil.

I halvdelen af casene er der i varierende grad arbejdet med at afklare hvilke indikatorer, der ville være de rigtige at måle det givne projekt på, således projektets effekt efterfølgende kan opgøres. VækstMidt projektet er et godt – men også atypisk – eksempel på, hvordan der kan opstilles operationelle resultatmål, i dette tilfælde for eksport, omsætning og værditilvækst. Analysen understøtter, at det som hovedregel er en væsentlig udfordring at opstille klare operationelle mål for projekterne.

Samtidigt viser caseanalyserne, at "fingerspidsfølelse" hos vækstforumsekretariatene er et væsentligt element i den samlede vurdering af, om der er tillid til projektet. Det handler i vid udstrækning om kvalitativt at kunne bedømme ansøgningernes realisme i forhold til formål, inddragelse, succeskriterier og sammenhæng. Evalueringen viser, at samme billede gør sig gældende mere generelt i forbindelse med vurderinger af projektansøgninger.

Styring, evaluering og opfølgning

Alle projekter er blevet fulgt løbende af vækstforumsekretariatene, og der har undervejs i to tilfælde været tale om større ændringer på projektets leverancer og kredsen af medvirkende aktører. Andre af projekterne har fungeret uden forandringer i forhold til det, der blev anført i ansøgningerne.

VækstMidt har arbejdet indgående med kvantitative effektmålinger af projektets indsatser. Evalueringen af VækstMidt er bygget op efter en eksperimentel effektmåling, hvor der er skabt betingelser for en kontrafaktisk analyse ved at opstille en kontrolgruppe. I dette tilfælde er kontrolgruppen opstillet med registerdata, og der er sikret sammenlignelighed mellem virksomhederne, der fik rådgivning som en del af projektet og virksomhederne i kontrolgruppen.

Fire ud af de resterende fem evalueringer er baseret på kvalitative effektvurderinger, hvor deltagerne i projektet er blevet spurgt til forventet relevans og effekt af projekterne. Heraf er det kun Clutter to Cluster, der har kunnet dokumentere en erhvervsmæssig effekt, der med nogen sikkerhed kan henføres til projektaktiviteterne. Fælles for de fire andre evalueringer er, at de mere bærer præg af en processuel tilgang til evalueringen, hvor fokus er rettet mod, dels om processen er gennemført, dels hvad deltagerne i projektet vurderer, projektet har bidraget med. Her følger de fire caseeksempler langt hovedparten af de 24 projektevalueringer, som Deloitte har reviewet. De er karakteriseret ved en blanding af målopfyldelsesevalueringer, procesevalueringer og brugerevalueringer, hvor der enten er sat fokus på, om der er leveret på de i ansøgningen lovede aktiviteter, om processen i projektet kan forbedres, eller om brugerne af et kompetenceløftprojekt er tilfredse med et kursus.

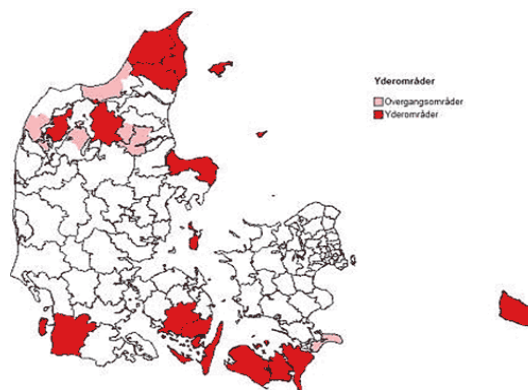
Evalueringen af Wonderful Copenhagen er opfølgningen på en resultatkontrakt med Vækstforum Hovedstaden, og resultatkontraktens udformning gør det svært at vurdere andet end antallet af leverancer. Ud over denne opfølgning følger Vækstforumsekretariatet blandt andet Wonderful Copenhagen gennem kvartalsvise møder forud for organisationens bestyrelsesmøder.

Det er ikke ud fra de seks caseanalyser muligt at identificere en entydig forbindelse mellem en solid modningsproces af ansøgningerne og en sikker styring af projekterne. Det må dog forventes, at der er større sandsynlighed for, at projekter gennemføres tilfredsstillende, såfremt der allerede i ansøgningsfasen er arbejdet udførligt med at godtgøre, hvordan projekterne vil sikre sig, at indsatserne også får effekt.

Når det handler om opfølgning på evalueringsresultaterne viser casene, at der bliver fulgt op i varierende omfang. Et eksempel er, at evalueringsresultaterne har ført til, at identifikation af bestemte barrierer fremadrettet har fået en mere central placering i modning af ansøgninger for alle projekter. I andre tilfælde har evalueringen haft betydning for projekterne, der ligger i direkte forlængelse heraf, fx Clutter to Cluster og VækstMidt.

4.6. Varetagelse af yderområdeforpligtelsen

De regionale vækstfora er i henhold til Lov om Erhvervsfremme forpligtede til at lægge en strategi for yderområderne og udvikle konkrete initiativer til udvikling af områdernes vækstvilkår. Yderområderne dækker 16 kommuner samt småøerne under Sammenslutningen af Danske Småøer. Desuden har en række områder, som før kommunalreformen var selvstændige kommuner, status af overgangsområde i indeværende strukturfondsperiode.



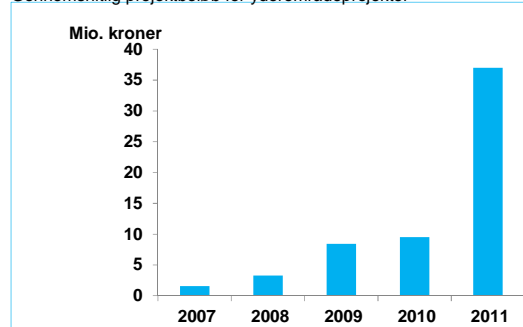
Definition af yderområder:

- Erhvervsindkomst under 90 procent af landsgennemsnit
- Befolkningsudvikling på under 50 procent af landsgennemsnittet
- Småøer

Vækstforaenes yderområdeandel:

Hovedstaden	0
Bornholm	100
Sjælland:	41
Nordjylland:	63
Midtjylland	20
Syddanmark	42
Hele landet	35

Gennemsnitlig projektbeløb for yderområdeprojekter



Kilde: Danske Regioner oversigt over indstillede projekter til vækstforaene

Yderområdeforpligtelsen er en national aftale, der blev indgået i forbindelse med kommunalreformen. Det blev aftalt, at yderområderne skal have mindst samme andel af strukturfondsmidlerne som i forrige strukturfondsperiode – svarende til 35 procent. Vækstforaene skal sikre, at denne andel anvendes til gavn for yderområderne under ét i perioden 2007-2013. Den gennemsnitlige

størrelse af projekterne i yderområderne er steget markant fra 2007 til 2011, jf. figuren.

På tværs af vækstforaene er der både forskelle og ligheder i den måde yderområdeforpligtelsen administreres på, hvilket delvist afspejler forskelle i den geografiske struktur.

Region Nordjylland er karakteriseret ved et entydigt og stærkt center i form af Aalborg og ved at en stor og sammenhængende del af regionen har yderområdestatus. Vækstforum Nordjylland arbejder derfor ud fra en center-periferi

tilgang, hvor yderområderne tilstræbes tilgodeset ved deltagelse i projekter, der løftes af centeret.

I Region Sjælland, hvor geografien er meget anderledes, er der et større fokus på at løfte forpligtelsen via projekter med base i de forskellige geografiske yderområder. I Vækstforum Midtjylland og Vækstforum Syddanmark er strategien mellemformer af ovennævnte. Vækstforum Syddanmark har som det eneste etableret en mindre pulje af øremærkede midler til yderområdeprojekter, ligesom sekretariatet faciliterer et yderområdenetværk.

Der er også en række fællestræk i vækstforaenes administration af yderområdeforpligtelsen og erfaringer med indsatsen i disse områder.

- Det er en del af projektmodningsfasen – både for ansøgnings- og annonceringsprojekter – at vækstforumsekretariatene vurderer projektet i forhold til yderområdeforpligtelsen. Det kan blandt andet indebære, at sekretariatet forsøger at udvide kredsen af deltagere i projekterne, så yderområderne er repræsenteret.
- Yderområdeforpligtelsen administreres systematisk men også forholdsvis pragmatisk. For projekter med en bred kreds af deltagere foretages typisk en skønsmæssig vurdering forud for igangsættelsen af projektet af den andel, der kan omfattes af yderområdeforpligtelsen. Dette baseres fx på en forhåndsvurdering af, hvor stor en andel af projektdeltagerne, der kan forventes at komme fra virksomheder/kommuner, som er hjemmehørende i et yderområde. Det er Deloitte's indtryk, at der sjældent foretages en efterfølgende vurdering af, om den faktiske deltagerfordeling har svaret til den forventede. Der er ikke krav om, at de omfattede aktiviteter skal foregå i et yderområde, kun at deltagerne skal komme derfra. Det skal blandt andet ses i lyset af, at der typisk ikke er placeret relevante uddannelsesinstitutioner i yderområderne.
- I projekter med delvis yderområdedeltagelse sker fastsættelsen af resultatmål som hovedregel for det samlede projekt, og der er ikke en særskilt målfastsættelse i forhold til yderområdet. Det tilsvarende er tilfældet i forbindelse med opfølgning og evalueringer. Det er derfor generelt meget vanskeligt at bedømme projekternes erhvervspolitiske effekter i yderområderne.

Opfyldelsen af forpligtelsen understøttes af, at især kommunerne i de berørte områder er opmærksomme på, at der placeres projekter dér. Omvendt giver vækstforumsekretariatene udtryk for, at det kan være en udfordring at modne og tiltrække yderområdeprojekter, og at der er bundet en del administrative ressourcer i at tilpasse projekter med henblik på overholdelse af yderområdeforpligtelsen.

Det er på den baggrund Deloitte's vurdering, at yderområdeforpligtelsen udgør et væsentligt rammevilkår, som i nogen udstrækning begrænser vækstforaenes muligheder for at tilrettelægge indsatsen under hensyn til at få størst mulig effekt på vækst og beskæftigelse mv. Det er en velkendt problemstilling, at det er vanskeligt at skabe vækst og erhvervsudvikling i områder præget af tilbagegang, hvilket blandt andet kan kendetegne yderområderne. Det er væsentligt, at vækstforaenes indsats vurderes i dette lys.

5. Samarbejde og koordination

I dette kapitel belyses en række aspekter af vækstforaenes samarbejde og koordination både internt og på tværs af regionerne. Desuden belyses den vertikale sammenhæng og koordinering med staten.

5.1. Samarbejde og koordinering inden for regionen

Et væsentligt formål med etableringen af vækstforaene var at opnå en stærkere horisontal sammenhæng i erhvervsudviklingsindsatsen mellem offentlige myndigheder, forsknings- og uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarkedets parter.

Den institutionelle ramme omkring vækstforaene har – naturligvis – i sig selv betydet, at parterne er blevet bragt tættere sammen. Evalueringen viser, at det i vid udstrækning også er lykkedes at etablere en konstruktiv og konsensussøgende arbejdsform, hvor der både på politisk og administrativt niveau arbejdes sammen om at realisere fælles strategiske mål i de respektive regioner. Samarbejdet har udviklet sig betydeligt igennem årene. Hvor det i den tidlige fase var præget af de interesse modsætninger, der kendetegnede kommunalreformen, er der gradvist blevet opbygget et mere tillidsfuldt samarbejds-klima med større fokus på fælles regionale mål og udfordringer. Evalueringen viser imidlertid også, at der fortsat er forskelle på tværs af regionerne.

I det følgende gives først en overordnet karakteristik af samarbejdet i de enkelte regioner og dernæst beskrives de enkelte parter tilgang til og erfaringer med arbejdet i vækstforaene.

Overordnet karakteristik af samarbejdet i de enkelte regioner

Vækstforum Nordjylland. Aalborg by er et naturligt centrum for arbejdet i Vækstforum Nordjylland, hvor der er placeret en række store operatører, herunder Aalborg Universitet. Aktørerne i Nordjylland har opbygget et tæt samarbejde gennem mange år, og der er en mangeårig tradition for at arbejde med udviklingsprogrammer i området. Det har ført til, at der er opbygget et stærkt netværk mellem kommuner og uddannelsesinstitutioner. Det kommer blandt andet til udtryk ved andre uformelle samarbejder om erhvervsudvikling fx i form af en dialoggruppe, hvor der deltager personer fra kommuner, erhvervsliv og andre organisationer, der arbejder med erhvervsudvikling.

Etableringen af vækstforum blev fulgt af en lang række informationsmøder, der skulle være med til at udbrede kendskabet til Vækstforum Nordjylland. Eksempelvis ansatte vækstforum en kommunikationsmedarbejder, der fra

begyndelsen skulle være med til at sikre et bredt kendskab til vækstforum konstruktionen blandt regionens aktører på erhvervsområdet.

Erhvervsorganisationerne giver udtryk for, at der er et stærk og velfunderet samarbejde i regionen på tværs af aktører. Eneste kritikpunkt er det omfattende dagsordensmateriale, der i praksis er begrænsende for ikke-regionale aktørers indsats.

Evalueringen viser, at de kommunale repræsentanter har samme oplevelser med samarbejdet, der generelt beskrives som velfungerende, og kommunerne oplever, at de er godt inddraget i arbejdet. Det påpeges dog, at stramme habilitetsregler i vækstforum giver problemer for det kommunale engagement, da behandlingen af ansøgninger med en kommune fører til, at ingen kommunale repræsentanter kan deltage i drøftelserne af sagen.

Vækstforum Midtjylland. Der er i Midtjylland overordnet opbygget et velfungerende samarbejde mellem parterne på erhvervsområdet, hvilket blandt andet kommer til udtryk i en samlet opbakning til erhvervsudviklingsstrategiens satsningsområder. Vækstforum lagde ud med et forholdsvist bredt fokus på hvilke indsatser, der skulle prioriteres. Det var et bevidst valg, da det skulle understøtte et nyt samarbejde på erhvervsområdet mellem aktører fra fire tidligere amter og på tværs af en region opdelt mellem vest og øst med hensyn til vækst, erhvervsstruktur og uddannelsesniveau.

Flere erhvervsorganisationer støtter op om arbejdet i Midtjylland, der vurderes at være velfungerende. Hovedparten af erhvervsorganisationerne finder, at deres synspunkter er inddraget i det overordnede strategiarbejde – enkelte giver dog udtryk for, at det er svært at trænge igennem på det strategiske niveau, hvorfor de i højere grad fokuserer på at deltage i projekterne. Derudover vurderes en af grundene til et velfungerende samarbejde blandt andet, at være den aktive deltagelse på højeste niveau fra de større kommuner.

Kommunerne i Midtjylland støtter op om samarbejdet i vækstforum og finder, at det er afgørende med et niveau for den erhvervspolitiske indsats, der ligger mellem stat og kommune. Kommunerne vurderer, at vækstforumsamarbejdet har skabt et fælles regionalt rum for erhvervspolitikken, som der ikke var til stede før kommunalreformen. Det påpeges dog, at de administrative regionsgrænser kan være en barriere for erhvervsamarbejdet, der nemt kan gå på tværs af administrative grænser.

På enkelte punkter har kommunerne ønsker om at justere aspekter i det eksisterende samarbejde. Kommunerne finder, at den store mængde materiale til vækstformøderne er meget ressourcekrævende. Derudover har kommunerne en varieret opfattelse af vækstforums anvendelse af store operatører. På den ene side er kommunerne tilfredse med samarbejdet med operatørerne, men på den anden side kan især mindre kommuner opleve, at store operatører, som løfter store projekter, begrænser mindre kommuners adgang til midlerne, da de typisk har fokus på mindre projekter. Kommunerne i regionen efterlyser desuden en større fleksibilitet i forhold til den etablerede praksis omkring kommunal medfinansiering, hvor der i Vækstforum Midtjylland er etableret en praksis om, at projekter med kommunale parter skal hente 50 procent af finansieringen fra kommunal medfinansiering.

Der er hos andre aktørerne end regionen et ønske om, at der bør være en tidligere inddragelse af flere aktører i formuleringer af programmer, så de kan bidrage til tilrettelæggelsen heraf, inden de bliver fastlagt i et samarbejde mellem operatør og vækstforum.

Deloitte vurderer, at der er opbakning til Vækstforum Midtjyllands måde at arbejde på, og at denne opbakning kan styrkes ved en tidligere inddragelse af kommuner og erhvervsliv i formuleringen af programmer, som store operatører kommer til at lede.

Vækstforum Syddanmark. Der er i det syddanske område opbygget et godt samarbejde mellem parterne, og der er betydelig konsensus om strategien og dens operationelle udmøntning. Samtidigt er det kommunale engagement præget af fraktioner i form af subregionale aktører, hvilket har betydning for det regionale erhvervsamarbejde.

Der synes at være en større grad af enighed blandt erhvervsorganisationerne end i flere andre regioner. Organisationerne giver udtryk for, at samarbejdet er velfungerende, og at der i erhvervslivet både er opbakning til og interesse for arbejdet i vækstforum. Der er tilfredshed med, at erhvervsorganisationerne har fået en mulighed for indflydelse og inddragelse, som ikke fandtes før kommunalreformen.

Samarbejdet i Vækstforum Syddanmark er præget af stærke relationer mellem medlemmer af regionsrådet, en række af områdets større virksomheder og ledelsen på Syddansk Universitet.

Et egentligt partnerskabssamarbejde er der dog ikke tale om i Syddanmark, blandt andet fordi kommunerne er fraktioneret efter lokal geografi og ikke generelt agerer ud fra en forståelse af en fælles regional identitet. De fire subregionale områder – Odense/Fyn, Trekantsområdet, Sønderborg/Åbenrå og Esbjerg er hver især stærke. Oplevelsen blandt de ikke-kommunale parter er, at de store kommuner ikke er reelt engageret i Vækstforum Syddanmark. Den manglende enighed blandt kommunerne indbyrdes kommer blandt andet til udtryk ved et de facto sammenbrud i bestræbelserne på en fælles turismesatsning og ved, at Væksthus Syddanmark har en mindre fremtrædende rolle på grund af begrænset legitimitet.

Vækstforum Sjælland. Der er siden 2007 opbygget et netværk på tværs af regionen mellem erhvervsaktører, kommuner og regionen. En af udfordringerne for regionen er, at regionen ikke har en naturlig "hovedstad", hvor eksempelvis toneangivende virksomheder er samlet.

Vækstforum har over tid i stigende grad gjort brug af store operatører, der kan være med til at sikre en gennemførelse af Vækstforum Sjællands princip om, at projekter så vidt muligt skal spredes ud til hele regionen. Det er muligt at forfølge dette princip, netop fordi der ikke er ét centrum, og aktørerne findes spredt. På den måde sikrer vækstforum også, at yderområdeandelen bliver opfyldt. Ofte vil relevante aktører inden for forskellige indsatsområder være placeret geografisk spredt.

Det har fra begyndelsen været en central opgave for sekretariatet at få relevante aktører til at orientere sig mod den nye regionale geografi og til at se, hvordan de kan bidrage til erhvervsfremmeindsatsen i hele regionen. Vækstforumsekretariatet er de seneste par år lykkedes med at samle relevante parter om projekter og projektideer. Vurderingen blandt ikke-regionale aktører i arbejdet er, at det dog fortsat er svært at få kvalificerede ansøgere, hvilket først og fremmest skyldes den regionale erhvervsstruktur, men den manglende synlighed omkring vækstforum spiller også ind.

Evalueringen viser, at der blandt kommunerne er varierende grad af tilfredshed med indsatsen i vækstforum. Der er en vurdering af, at vækstforum konstruktionen har skabt et regionalt rum for erhvervspolitikken, der ikke tidligere eksisterede. Og gennem blandt andet K17-samarbejdet har kommunerne på

Sjælland fået opbygget en god og fast struktur herfor. Men det organisatoriske samarbejde i forbindelse med vækstforum er ifølge kommunale repræsentanter blevet for stort, og nogle kommuner giver ikke arbejdet den højeste prioritet. Erfaringerne med vækstforumsekretariatet er dobbelt. Blandt andet oplever nogle kommuner, at sekretariatet ikke i tilstrækkeligt omfang er åbent for indspil fra andre parter, og samtidigt finder andre, at samarbejdet er blevet styrket over tid.

Deloitte vurderer ikke, at der er tale om et tæt samarbejde mellem kommunerne og vækstforum om erhvervsindsatsen. Det manglende geografiske center i regionen spiller fortsat en væsentlig rolle for en stærk lokal interessevaretagelse.

Vækstforum Hovedstaden. Arbejdet er præget af en forholdsvis stærk dominans fra regionen, som i samarbejde med store operatører som Væksthus Hovedstaden, Copenhagen Capacity og Wonderful Copenhagen er toneangivende. Væksthuset får en grundbevilling fra kommunerne, mens de to sidstnævnte har resultatkontrakt med vækstforum. Derudover løfter de vækstforumprojekter, der har fået bevillinger fra regionsrådet og/eller strukturfondene.

Københavns Kommune er i kraft af sin størrelse en meget væsentlig selvstændig aktør, som formulerer og forfølger egne mål på erhvervsområdet parallelt – og delvist i konkurrence – med Vækstforum. Kommunalreformen resulterede ikke på samme måde som i resten af landet i sammenlægning af kommuner, og evalueringen indikerer, at kommunerne i hovedstadsområdet ikke på samme måde som i andre regioner agerer som en homogen aktørgruppe. Evalueringen viser, at der synes at være en tendens til, at kommunernes engagement i og ejerskab til arbejdet i Vækstforum Hovedstaden er relativt svagere end i andre regioner. Dog har de kommunale repræsentanter i Hovedstaden oplevet et godt samarbejde om den seneste strategi.

Regionen er hjemsted for en række store forsknings- og uddannelsesinstitutioner, herunder tre universiteter samt GTS-institutterne og en række store professionshøjskoler. Vidensinstitutionerne har således på den ene side en stærkere position end i andre regioner. På den anden side er der en betydelig konkurrence blandt institutionerne herunder i forhold til at tiltrække ekstern projektfinansiering ud over basisbevillingerne. Der er derfor ikke på samme måde som andre steder én af institutionerne, der i særlig grad fungerer som et regionalt fyrtårn. I det hele taget er vidensinstitutionernes identitet i højere grad national end regional, og deltagelsen i det regionale erhvervsudviklingsarbejde har derfor en mindre fremtrædende betydning for den enkelte institution.

Evalueringen viser, at erhvervsorganisationerne generelt er kritiske over for samarbejdet i Vækstforum Hovedstaden. Væsentlige elementer i kritikken er, at Region Hovedstaden anses for at være for dominerende og ikke i tilstrækkelig grad inddragende og lydhør, samt at der ikke er tilstrækkeligt fokus på de eksisterende virksomheder i regionen. Selv om erhvervsorganisationernes repræsentanter i Vækstforum har stemt for erhvervsudviklingsstrategierne tilkendegiver flere af organisationerne, at de har svært ved at se sig selv i strategien.

Deloitte kan konstatere, at arbejdet i Vækstforum Hovedstaden ikke synes at være kendetegnet ved et tillidsfuldt partnerskab – et forhold, der er bred enighed om, men også forskellige opfattelser af, for så vidt angår årsagerne. Evalueringen giver ikke mulighed for at vurdere de mulige forklaringer, men det er formentlig et medvirkende forhold, at der heller ikke før kommunalre-

formen har været tradition og historik for tæt samarbejde om regional erhvervsudvikling.

Vækstforum Bornholm. Bornholms Vækstforum adskiller sig fra de andre vækstfora på flere punkter, herunder med hensyn til sammensætning af medlemmer. Bornholm er en regionskommune, og kan ikke følge kravet i Lov om erhvervsfremme om sammensætning af medlemmer i vækstforum. Således er de tre regionsrådspladser givet til personer uden for øen. Derudover er formanden for vækstforum erhvervsmand og ikke bosiddende på øen. Vækstforummet adskiller sig også ved, at alle projekter er defineret som yderområdeprojekter. Der er også mulighed for at yde tilskud til enkeltvirksomheder på Bornholm, såfremt projektet fremmer målsætningerne i programmerne og den regionale erhvervsudviklingsstrategi.

Der er blandt aktørerne på Bornholm en lang tradition for at arbejde sammen om at løfte erhvervsfremmeindsatsen. Vækstforum har styrket dette samarbejde ved at give mulighed for en mere fokuseret dialog mellem erhvervsliv, interesseorganisationer og regionskommunen. Eksempelvis er der stærke relationer mellem politikere og centrale operatører på øen som fx Bornholms Akademi, Business Center Bornholm og Destination Bornholm. I Business Center Bornholm og Bornholms Akademi er flere af repræsentanterne i bestyrelsen også medlemmer af vækstforum, og centret har repræsentanter i fx Destination Bornholms bestyrelse.

Langt de fleste bevillinger ligger ved kendte erhvervsfremmeaktører, og der er indgået tre-årige udviklingskontrakter med de tre nævnte store operatører. Dette tætte samarbejde mellem aktørerne har blandt andet fået erhvervsorganisationer til at bemærke, at aktørerne på øen ikke i tilstrækkelig grad udsættes for konkurrence fra eksterne parter. Det giver en række udfordringer i relation til erhvervsfremme, fordi vækstforum giver midler til en bred vifte af projekter, hvor det ikke altid er erhvervslivets udfordringer, der står centralt.

Deloitte kan konstatere, at der er et tæt og tillidsfuldt partnerskab mellem aktørerne i Vækstforum Bornholm, og at der er tale om relationer, der er opbygget gennem lang tid.

De enkelte parters deltagelse i vækstforum arbejdet

Kommunerne: Evalueringen viser, at der blandt kommunerne er mange forskellige nuancer i opfattelsen af vækstforaene og forskellige grader af engagement. Blandt enkeltkommuner synes tilgangen til vækstforaene at udspænde hele skalaen – fra meget stor opbakning til det modsatte. Generelt betragter kommunerne egne tiltag som mere konkret virksomhedsrettede end vækstforaenes. Hvor nogle kommuner ser en naturlig arbejdsdeling mellem kommunale og regionale indsatser ser andre kommuner den regionale indsats som mindre relevant og væsentlig ud fra et lokalt perspektiv.

Den største grad af regional samhørighed blandt kommunerne er i Nord- og Midtjylland. Med Aalborg og Aarhus kommuner som undtagelser synes der desuden at være en tendens til, at de større kommuner er relativt mindre engagerede i vækstforaene. Odense Kommune er dog en aktiv deltager i Syddansk Vækstforums satsninger på sundheds- og velfærdsinnovation, ligesom der er et godt samarbejde mellem Syddansk Vækstforum og Esbjerg Kommune, når det gælder udvikling af offshorebranchen. Der er alt i alt tale om et meget sammensat billede, når man ser på kommunernes deltagelse i de regionale vækstfora.

Forsknings- og uddannelsesinstitutionerne er gennemgående repræsenteret i vækstforaene af et eller flere universiteter, en professionshøjskole og en erhvervsuddannelsesinstitution inden for det tekniske og/eller merkantile

område. Vækstforum Hovedstaden er i den forbindelse en undtagelse, idet vidensinstitutionernes tre pladser optages af områdets tre universiteter.

Universiteterne spiller forskellige roller i henholdsvis Hovedstaden og de øvrige regioner. Særligt i de tre regioner vest for Storebælt er der mellem universiteterne og de øvrige parter en gensidig interesse i at gøre institutionerne til væsentlige aktører i det regionale erhvervsudviklingsarbejde. Universiteterne er i disse regioner generelt opsøgende og aktive i forhold til at varetage denne rolle – både som operatør og deltager i projekter, og ved at profilere sig i de ordinære uddannelses- og forskningsprogrammer, i det omfang det er muligt, søges tilpasset den regionale erhvervsprofil.

Professionshøjskolerne og andre mellemlange uddannelsesinstitutioner har i evalueringen givet udtryk for, at de gerne vil være med, men ikke altid ser sig i stand til at løfte større strategiske satsninger.

Generelt viser evalueringen, at samarbejdet mellem uddannelsesinstitutioner og andre aktører er styrket. Det kommer blandt andet til udtryk ved, at hvor projektansøgninger fra uddannelsesinstitutionerne tidligere primært var inden for indsatsområdet *menneskelige ressourcer*, så retter søgningen sig nu mere bredt. Desuden er især universiteterne aktive deltagere i arbejdet med erhvervsudviklingsstrategierne. De øvrige parter – ikke mindst erhvervsorganisationerne – peger dog på, at det fra virksomhedernes perspektiv er en udfordring i samarbejdet, at tidsforløbene ofte er for lange og det forretningsmæssige perspektiv for begrænset.

Universiteterne

Universiteternes rolle varierer inden for vækstforaene. Aalborg Universitet er en stor operatør i Vækstforum Nordjylland, og det er kendetegnende for universitetet, at det også før kommunalreformen søgte et tæt samarbejde med erhvervslivet. Vækstforum betragtes derfor som en naturlig platform for at fortsætte dette arbejde.

Syddansk Universitet har i højere grad udviklet sit erhvervmæssige fokus over de senere år, så universitetet nu er blevet en central aktør i Vækstforum Syddanmarks arbejde. Et eksempel på en bevidst strategi fra universitets side har været at etablere campusser i mange dele af regionen.

I Vækstforum Hovedstaden vurderes der at være konkurrence mellem de videregående uddannelsesinstitutioner, og institutionernes identitet er i højere grad (inter)national end regional.

Erhvervsorganisationerne og de faglige organisationer. Deloitte har i forbindelse med evalueringen gennemført interview med sekretariatene for en række af de erhvervsorganisationer, som er repræsenteret i vækstforaene, herunder Dansk Industri, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri og Landbrug og Fødevarer. Evalueringen er dog ikke en fuldstændig kortlægning af erhvervsorganisationernes erfaringer hverken generelt eller i de enkelte regioner. De væsentligste indtryk fra de gennemførte interview er sammenfattet i punkterne nedenfor:

- Der er forskelle i opfattelsen af vækstforaenes indsats på tværs af organisationerne, ligesom der inden for de enkelte organisationer i nogle tilfælde er betydelige forskelle i opfattelsen fra region til region. Vurderingerne spænder fra det meget positive til det modsatte. Generelt er der dog enighed om, at kommunalreformen har givet erhvervslivet en mulighed for indflydelse, som ikke fandtes tidligere.

- En overordnet tendens er, at de største organisationer (med den bredeste repræsentation) også i højere grad ser sig som deltagere i partnerskaber dog i stærkere grad vest end øst for Storebælt. Andre erhvervsorganisationer synes generelt at have en mere kritisk vurdering af samarbejdet på det strategiske niveau og ser deres mulighed for at udøve indflydelse på konkret projektniveau.
- En anden tendens er, at der er væsentligt stærkere engagement i erhvervsudviklings samarbejdet i det jysk-fynske område, hvilket delvist afspejler et stærkt regionalt tilhørsforhold hos en række store og traditionsrige virksomheder i disse områder.
- Erhvervsorganisationerne har generelt været stærke fortalere for fokuseringen på færre indsatsområder i erhvervsudviklingsstrategierne og for et tydeligere fokus på opstilling af kvantitative resultater og systematisk opfølgning.

I evalueringen er der fra lønmodtagerside blandt andet givet udtryk for, at etableringen af de regionale vækstfora er en markant forbedring sammenlignet med tidligere, og at de nuværende institutionelle rammer udgør et godt grundlag for erhvervsudviklingsarbejdet. Der efterspørges dog en stærkere kobling mellem beskæftigelsespolitik og erhvervs politik, således der ud over vækst også kan dokumenteres øget beskæftigelse. Der peges på, at vækstforaene hidtil har haft vanskeligt ved at dokumentere, at indsatsen skaber nye job samt at den udbredte anvendelse af større operatører risikerer at få karakter af driftstilskud.

Vækstforumsekretariaternes og regionerne. Vækstforumsekretariatene har naturligt en central placering, når det handler om samarbejde og koordination. Det er en forholdsvis udbredt opfattelse blandt de ikke-regionale respondenter i evalueringen, at sekretariatene ikke altid har tilstrækkeligt fokus på, at det er hele vækstforumets sekretariat og ikke kun de regionale medlemmers. Enkelte respondenter har givet udtryk for, at sekretariatsbetjeningen kunne løftes ud af regionerne. Det er Deloitte's vurdering, at en flytning af sekretariatene til fx staten i betydelig grad ville svække den regionale forankring om prioriteringen af den regionale strategiske indsats og udmøntningen heraf, blandt andet fordi den nuværende dialogform ville være vanskelig at opretholde. Kritikken har ført til, at kommuner og erhvervsorganisationer i nogle regioner på forskellig vis søger at skabe en modvægt til det, der af nogle betragtes som et stærkt regionalt system. I andre regioner er der blandt de ikke-regionale parter en større tilfredshed og en oplevelse af et mere ligeværdigt partnerskab.

5.2. Tværregionalt samarbejde

Der er flere grunde til, at samarbejde på tværs af regionsgrænser er hensigtsmæssigt.

- For det første er den administrative og økonomiske geografi ikke ens. Særligt i det østjyske vækstbånd og omkring hovedstadsområdet er der områder, hvor erhvervsstruktur og arbejdsmarked er sammenhængende på tværs af regionsgrænserne.
- For det andet har vækstforaene identificeret en række tematiske indsatsområder, som på overordnet niveau er overlappende eller beslægtede, og hvor samarbejde og arbejdsdeling er hensigtsmæssig.

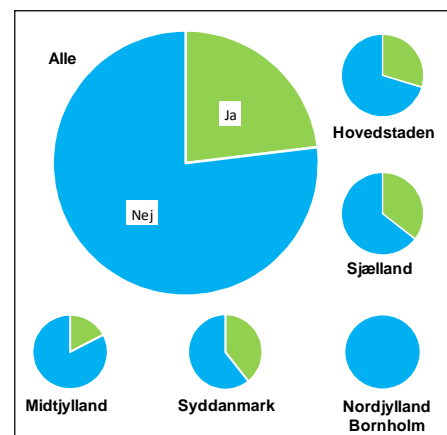
- For det tredje er vækstforaenes indsatsstyper i vid udstrækning ens, fx ift. fremme af offentlig-privat innovation og samarbejde, kompetenceudvikling og rådgivning til nystartede vækstpotentielle virksomheder. Det er naturligt, at vækstforaene deler erfaringer på disse områder.

Evalueringen har vist, at samarbejdet mellem vækstforaene har mange former og både inkluderer formelle og uformelle samarbejder vedrørende projekter og/eller større satsninger. Et eksempel på et mere formelt samarbejde, der går på tværs af vækstforaene, er arbejdet med at identificere det erhvervsmæssige potentiale i de nye sygehusbyggerier. Et andet eksempel på en bredere national indsats er *Laboratorium for offentlig-privat innovation*, som er et samarbejde mellem Erhvervsstyrelsen og alle vækstforaene. Derudover er der eksempler på projekter fx på energiområdet, hvor 2 eller 3 vækstfora deltager. Evalueringen viser endvidere, at vækstforaene i stigende grad er begyndt at samarbejde mere uformelt og eksempelvis bygger videre på hinandens erfaringer med forskellige projekter, når ansøgninger skal modnes. Dette nævnes af stort set alle vækstforumsekretariaterne i forbindelse med interviewene.

Samarbejdet har således mange former, men det vurderes dog af flere respondenter i evalueringen, at det med fordel kunne styrkes for at sikre bedre projekter. En opgørelse fra Danske Regioner fra 2011 viser, at der er etableret 37 formaliserede tværregionale samarbejder. Målt i antal udgør samarbejdsprojekter således fortsat en meget lille andel af det samlede antal projekter. En del af samarbejdsprojekterne er desuden finansieret gennem den konkurrenceudsatte pulje, der udgøres af 10 procent af regionalfondsmidlerne. Puljen skal sikre, at de bedste projekter på tværs af vækstforaene nyder fremme, og nogle af de eksisterende samarbejdsprojekter vil ligge i det regi.

Nærværende evalueringens breddescreening af projektevalueringer viser, at det for ca. en fjerdedel af de projekter, der indgik heri, gælder, at der er tale om et samarbejde på tværs af regioner, jf. figuren. Men om der er tale om et formaliseret eller uformaliseret samarbejde mellem vækstfora giver screeningen ikke svar på.

Er projektet et samarbejde på tværs af regioner? Procent. (Breddescreeningen). N=156



Vækstforum Sjælland – øget tværregionalt samarbejde

Vækstforum Sjælland beskriver i erhvervsudviklingsstrategien regionen som en forbindelsesregion mellem metropoler. Regionen er et eksempel på en stigende tværregional indsats. Fx er der samarbejde med Vækstforum Hovedstaden om satsningerne *Cleantech Cluster* (med Copenhagen Capacity som operatør) og *Copenhagen Connected*, som har til formål at tiltrække oversøiske flyruter til Københavns lufthavn. Ligeledes samarbejder Vækstforum Sjælland med Vækstforum Syddanmark og Hovedstaden om mulighederne for at øge vækst og beskæftigelse under konstruktionen af Femern Bælt forbindelsen.

I 2011 begyndte Vækstforum Sjælland at se på mulighederne for at igangsætte samarbejdsaktiviteter med Vækstforum Nordjylland. Det resulterede i starten af 2012 i en beslutning i om at udbygge et samarbejde omkring tre temaer, nemlig fødevarer, oplevelsesøkonomi og videnmedarbejdere ud i virksomheder. Målsætningen er at udarbejde forslag til samarbejdsområderne og mulige projekt- og aktivitetsfelter, så der på sigt kan udvikles et egentligt fagligt samarbejde mellem de centrale aktører i Nordjylland og på Sjælland.

Trods disse eksempler peger nogle respondenter på, at den regionale administrative struktur kan være en barriere for at løfte tværgående indsatser. Det skyldes blandt andet, at der i de enkelte vækstfora er betydeligt fokus på, at indsatserne skal generere resultater internt i regionen, samt at der skal medvirke parter med base i regionen. Det sidste kan fx være en barriere for at operatører med særlige kompetencer varetager indsatser på tværs af regionsgrænserne, eller at projekter med dokumenterede gode effekter spredes. Samtidigt fremhæves, at godkendelsesprocedurerne er yderligere omstændelige, når flere vækstfora er involveret.

Turismeindsatsen er et eksempel på et tema, som både internt i enkelte regioner og på tværs af regionerne fremstår som vanskeligt i forhold til at etablere opbakning til en tværgående indsats. Også inden for velfærdsteknologi – som er et gennemgående indsatsområde i de fleste vækstforas strategier – synes det hensigtsmæssigt med en betydelig koordination på tværs af regionerne. Udfordringen inden for dette område ligger således i høj grad på efterspørgselssiden i forhold til at fremme brugerdreven innovation og intelligent offentlig efterspørgsel, hvilket er fælles problemstillinger for alle regionerne. Selv om der er eksempler på tværgående initiativer er det Deloitte's vurdering, at velfærdsteknologi er et indsatsområde, hvor strategi og operationalisering med fordel kunne samordnes bedre og mere systematisk, herunder evt. også i et stærkere partnerskab med statslige aktører.

Evalueringen giver ikke grundlag for at konkludere, om vanskeligheder med at etablere tværregionale samarbejder på grund af suboptimering har medført et tab af erhvervspolitisk effekt. Den forsigtige konklusion er, at der er behov for at være opmærksom dels på behovet for tværregionalt samarbejde, dels på de udfordringer, som regionsgrænserne kan udgøre herfor.

Turismeindsatsen er præget af lokale særinteresser

Alle vækstforaene arbejder med turisme som et indsatsområde. Det er et område, hvor der generelt opleves at være udfordringer med at etablere en fælles strategisk retning. Fx er det i de enkelte regioner en vanskelig balance at tilgode både land-/kystturismen og storbyturismen og at imødekomme de forskellige interesser som henholdsvis store turistattraktioner og lokale turistforeninger kan have.

Turismeområdet er et eksempel på, at den økonomiske og administrative geografi kan være forskellig. Flere parter peger fx på, at det vil være en fordel at samle eksempelvis kystturismen på den jyske vestkyst i et tværregionalt samarbejde. Det er blandt andet på den baggrund, at der er etableret et Center for Kystturisme, som de regionale vækstfora i Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark og Sjælland, Ringkøbing-Skjern Kommune samt Erhvervs- og Vækstministeriet er gået sammen om.

Desuden er turismeindsatsen i vækstforaene generelt præget af, at det er et område, hvor aktørerne – især kommunerne – har meget forskellige interesser. Kommunerne er tilbageholdende med at støtte indsats, som er regionsdækkende.

Flere parter har i evalueringen vurderet, at den manglende strategiske konsensus betyder, at indsatsen på turismeområdet spredes over for mange små projekter, der ikke gør en forskel for vækst og beskæftigelse. Ses der på den gennemsnitlige bevillingsstørrelse til turismeprojekter er denne ganske vist steget betydeligt – fra ca. 5 mio. kroner i 2007 til ca. 15 mio. kroner i 2011. Det dækker dog delvist over, at midlerne i stigende grad er udmøntet som generel støtte til lokale destinationssamarbejder frem for at blive givet direkte til enkeltprojekter.

5.3. Vertikal sammenhæng

Rammerne for vækst- og erhvervs politikken fastlægges primært nationalt og udøves i vid udstrækning indirekte via tilgrænsende politikområder, herunder beskæftigelses-, skatte- og uddannelsespolitikken. Af hensyn til at opnå størst mulig effekt af den regionale erhvervsudviklingsindsats er det væsentligt, at denne så vidt muligt er samordnet med den overordnede vækst- og erhvervs politik.

Denne dimension – den vertikale sammenhæng – har ikke været et hovedtema i evalueringen af vækstforaenes indsats. Der er imidlertid igennem interviewforløbet fremkommet en række gennemgående synspunkter, som kort refereres nedenfor.

Der indgås årligt såkaldte partnerskabsaftaler mellem regeringen (Erhvervs- og Vækstministeren) og de enkelte vækstfora. Der er generelt – og især fra regionernes side – enighed om, at en sådan formaliseret aftaleform er både hensigtsmæssig og nødvendig, og at aftalerne har tjent et vigtigt formål på politisk niveau. Samtidigt er der dog fra en bred kreds af respondenterne anført en række opmærksomhedspunkter i forhold til partnerskabsaftalerne, herunder:

- Der efterspørges en større samordning fra statens side med henblik på at udvikle indholdet af aftalerne sådan, at aftalen med den enkelte region afspejler en samlet portefølje af politikinitiativer, som staten på tværs af ministerområder og regionen er enige om, at regionen skal forfølge i nærmeste fremtid. Det skal ses i lyset af, at vækstforaene løbende er i dialog med mange dele af centraladministrationen om koordination af initiativer – det gælder fx Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Ministeriet for Forskning, Innovation

og Videregående Uddannelser, Miljøministeriet m.fl. Den brede kontaktflade ses da også afspejlet i partnerskabsaftalerne. Via Erhvervs- og Vækstministeriet er der en tidlig og løbende dialog med de mange involverede ministerier, ligesom de endelige vækstpartnerskaber indeholder fælles mål og indsatser inden for en lang række ministerområder, herunder sundheds- og velfærdsområdet, akvakultur og fødevarer, grøn omstilling, design og arkitektur, innovation, investeringsfremme, ungdomsuddannelse og videnoverførsel mv.

- Der efterspørges en større differentiering af indholdet i aftalerne i forhold til de enkelte regioners udfordringer og muligheder. Den generelle opfattelse er, at indholdet hidtil har været for ensartet og aftalerne for generiske – og dermed ikke så operationelle og relevante for de enkelte regioner, som de kunne være.
- Mange respondenter fremhæver, at der ikke er knyttet økonomi til aftalerne, og at dette indebærer en risiko for, at de bliver mindre forpligtende og handlingsorienterede. Spørgsmålet om økonomi er dog naturligvis vanskeligt, idet forudsætningen for at kunne knytte økonomi til aftalerne er, at der politisk kan flyttes ressourcer fra andre politikområder eller, at en del af den økonomi, der i dag er lagt ud til prioritering i vækstforæene, reserveres til formålet.
- Det fremhæves af nogle af aktørerne, at den ét-årige aftaleform er mindre hensigtsmæssig set i forhold til, at erhvervsudviklingsstrategierne er flerårige, og at effekterne af konkrete indsatser og prioriteringer typisk først viser sig efter flere år.

6. Evaluering og erhvervspolitiske resultater

Som beskrevet i kapitel 4 er der i vækstforaene betydeligt fokus på opstilling af resultatmål for den erhvervspolitiske indsats både på strategisk niveau og på program- og projektniveau, ligesom der anvendes betydelige ressourcer på at gennemføre opfølgning og evalueringer. Således er Erhvervsstyrelsen og vækstforaene gået sammen for at styrke effektmålingsmetodeudvikling og anvendeligheden af projektevalueringer. Det har blandt andet ført til kurser for regionale sagsbehandlere, og senest at alle projekter med strukturfondsmidler, der har et budget på over 1 mio. kr., skal opstille effektmål med hjælp fra Erhvervsstyrelsen.

I dette kapitel søges det belyst hvilke konklusioner, der kan drages om de opnåede erhvervspolitiske effekter og resultater på baggrund af den viden, der er opsamlet i de mange allerede gennemførte evalueringer. Det grundlæggende spørgsmål er, om det kan sandsynliggøres, at vækstforaenes indsats har skabt varige erhvervspolitiske resultater – underforstået – i det forventede omfang.

Der er ikke som en del af nærværende evaluering af vækstforaenes indsats foretaget nye selvstændige effektvurderinger af konkrete projekter og programmer, og analysen er således baseret på den allerede foreliggende viden. Herudover inddrages de dataobservationer, som er indsamlet via det gennemførte interviewprogram.

6.1. Empiri og programteori

Det regionale erhvervsudviklingsarbejde er en væsentlig del af den samlede vækst- og erhvervspolitik, hvis overordnede mål er at skabe – eller fastholde – vækst og beskæftigelse. En forudsætning for at kunne tale om erhvervspolitiske effekter er, at resultaterne af erhvervsudviklingsindsatsen er *additionelle*, dvs. at indsatsen genererer effekter, som ellers ikke ville være blevet realiseret.

Som på andre politikområder er det væsentligt at interessere sig for de opnåede resultater. Det er imidlertid vanskeligere på erhvervsområdet end på de fleste andre områder at foretage valide empiriske effektmålinger. Det er der flere grunde til – nogle af de væsentligste er anført i boksen nedenfor.

De metodiske og analytiske udfordringer er endnu større, når det gælder den regionale indsats end for den samlede nationale indsats, fordi vurderinger af den regionale indsats i tillæg må inddrage det forhold, at regionerne også er i

en form for indbyrdes konkurrence fx om at tiltrække virksomheder, kapital og arbejdskraft.

Empiriske effektmålinger på erhvervsområdet – væsentlige udfordringer

Vækst og beskæftigelse – som er klassiske slutmål for indsatsen – påvirkes af en lang række forhold både på kort og langt sigt. Internationale konjunkturer, lønkonkurrenceevne og finans- og pengepolitik er eksempler på kortsigtede påvirkningsfaktorer. Arbejdsmarkeds-, uddannelses- og skattepolitik er eksempler, som har stor betydning for beskæftigelsen på længere sigt. Hertil kommer, at der både på kort og langt sigt er en betydelig – og helt naturlig – ”omsætning” i form af store bruttobevægelser af både virksomheder og arbejdspladser. Det er notorisk vanskeligt at skille effekterne af erhvervsudviklingsindsatsen på vækst og beskæftigelse fra disse andre påvirkningsfaktorer.

Tilsvarende gælder også delvist i forhold til målinger inden for indsatsområdet *menneskelige ressourcer*, hvor mål om højere uddannelses- og kompetenceniveau primært bestemmes i det ordinære uddannelsessystem og den løbende kompetenceudviklingsindsats i virksomhederne og som led i aktiverings- samt voksen- og efteruddannelsesindsatsen.

På indsatsiden er erhvervsudviklingsarbejdet karakteriseret ved, at det ikke er regelbaseret. Nøglen til erhvervspolitiske effekter ligger i den gode gennemførelse af de enkelte projekter og programmer. Det betyder dels, at det er vanskeligt at etablere en sporbarhed fra indsats til resultater, dels at der ikke kan drages generelle konklusioner ud fra evalueringer af enkeltprojekter.

Additionalitet

Et centralt element i vurderingen af erhvervspolitiske effekter er spørgsmålet om additionalitet, fordi det vedrører, om de forventede og i sidste ende realiserede effekter kan henføres til den støtte, projekterne har modtaget fra vækstforaene, eller om effekterne helt eller delvist ville være opnået også uden denne støtte. Der kan i denne forbindelse sondres mellem projektadditionalitet og samfundsmæssig additionalitet.

- Spørgsmålet om projektadditionalitet relaterer sig til, i hvilket omfang det kan sandsynliggøres, at støtten fra vækstforaene er en forudsætning for den forventede effekt af de enkelte projekter – eller i hvilket omfang det alternativt kan sandsynliggøres, at projekterne kunne og ville være blevet realiseret på anden vis.
- Idet formålet med den regionale erhvervsudviklingsindsats er at bidrage til vækst og beskæftigelse er det i sidste ende særligt de samfundsøkonomiske effekter, som har interesse. Der er to grundlæggende metodiske udfordringer ved analyser af, hvordan erhvervspolitiske instrumenter slår igennem på samfundsøkonomien.

For det første er sammenhængen mellem indsats og effekt usikker på projektniveau (projektadditionalitet, jf. ovenfor).

For det andet betyder de selvregulerende mekanismer i økonomien, at de direkte effekter ikke kan tages som udtryk for de samfundsøkonomiske nettoeffekter. Der vil både være forstærkende multiplikatoreffekter og fortrængningseffekter i form af, at den aktivitet, der genereres via støtten fra vækstforaene, lægger beslag på ressourcer, som ellers kunne have været anvendt anderledes.

De empiriske udfordringer ved at dokumentere additionelle effekter er et grundvilkår for mange indsatsstyper på det erhvervspolitiske område. I screeningen af de gennemførte evalueringer, jf. nedenfor, har Deloitte blandt andet haft fokus på, om – og på hvilken måde – evalueringerne har søgt at adres-

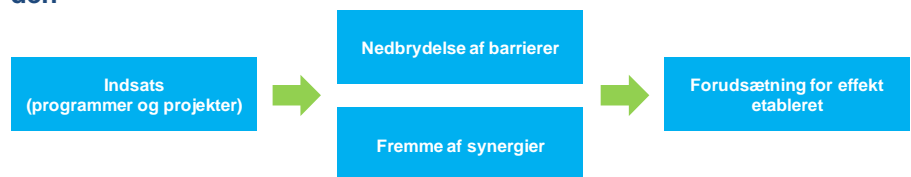
sere disse udfordringer samt i hvilket omfang resultaterne formidles og fortolkes under hensyntagen hertil.

Programteori og kausale sammenhænge

Som alternativ eller supplement til empiriske målinger kan effektvurderinger fokusere på analyser af de kausale sammenhænge mellem indsats og effekt – denne anskuelsesmåde er relevant både på det overordnede strategiske niveau og på program- og projektniveau.

Udgangspunktet for sådanne analyser er, at hvis en given indsats skal have additional effekt, skal det kunne sandsynliggøres, at indsatsen bidrager til nedbryde barrierer eller fremme synergier.

Kausalkæden



Fx kan der være synergieffekter forbundet med etablering af offentlig-private samarbejder, partnerskaber mellem virksomheder og uddannelses- og forskningsinstitutioner eller netværk mellem virksomheder, evt. inden for afgrænsede erhvervs-klynger. Det afgørende i denne sammenhæng er, om indsatsen resulterer i værdifulde samarbejder, som ellers ikke ville være opstået. Boksen neden for indeholder nogle eksempler på mulige barrierer på forskellige indsatsområder.

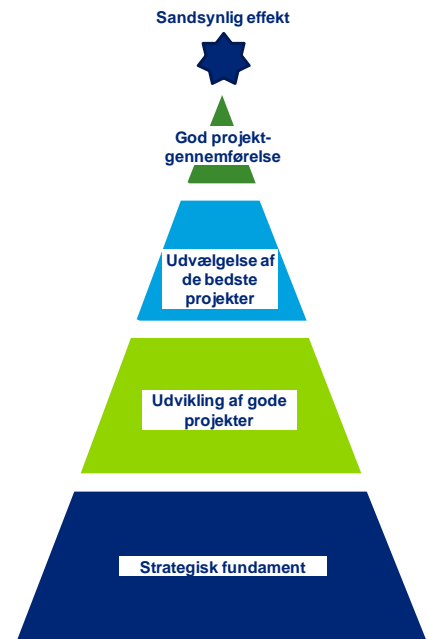
Eksempler på mulige barrierer

- *Innovation og videndeling* – en barriere kan fx være, at der i innovationsfasen endnu ikke er grundlag for en vurdering af efterspørgsels- og forbrugerpræferencer. Dette indebærer en usikkerhed om produkternes markedspæthed og kan vanskeliggøre fremskaffelse af kapital.
- *Etablering af nye virksomheder* – en barriere kan fx være, at nye virksomheder, der skal konkurrere med eksisterende ikke fra start er oppe i volumen, og at overskud, der evt. kan opnås senere, ikke kan realiseres på kort sigt. Dette svækker på kort sigt konkurrenceevnen over for eksisterende virksomheder.
- *Anvendelse af ny teknologi* – en barriere kan fx være, at ny teknologi ikke har en kritisk masse og kan have teknologiske opstartsvanskeligheder. Dette bevirker at de nye tiltag mangler tyngde og savner udbredelse af kendskab til løsningen.
- *Udvikling af menneskelige ressourcer* – en barriere kan fx være, at udviklingen af menneskelige ressourcer ikke kan aktiveres med det samme hos de personer der gennemgår udviklingen eller at virksomheder er tilbageholdende med kompetenceudvikling, fordi der er risiko for, at medarbejderne skifter job.

Figuren til højre illustrerer en operationalisering af kausal kæden i fire trin fra etablering af det rette strategiske fundament for indsatsen via udvikling af gode projekter og udvælgelse af de bedste blandt disse til en god projektgennemførelse.

Logikken er, at hvis det strategiske fundament (programteorien) er det rette og den konkrete udmøntning i de efterfølgende trin er veltilrettelagt, så er der en god sandsynlighed for at opnå effekt af indsatsen.

I screeningen af de gennemførte evalueringer har Deloitte haft fokus på at undersøge, om projekterne er blevet vurderet ud fra en logik svarende til den, som er skitseret i figuren, herunder om to centrale forudsætninger for at opnå effekt er opfyldt, nemlig:



- For det første om der har været den forudsatte fremdrift i gennemførelsen af de planlagte aktiviteter og
- For det andet, om evalueringerne har vurderet validiteten af den bagvedliggende programteori (hvad enten denne har været formuleret eksplicit eller ikke), herunder om der er klarhed over de barrierer og udfordringer, projektet skal nedbryde, eller de synergier, det skal fremme.

6.2. Screening af gennemførte evalueringer

Det har ikke været muligt inden for rammerne af nærværende evaluering at foretage en gennemgang af hver enkelt af de flere hundrede interne og eksterne evalueringer, som er gennemført. Deloitte har i stedet foretaget en screening af et dækkende udvalg af evalueringerne. I dette afsnit beskrives kort screenings tilrettelæggelse og overordnede resultater.

Screeningens tilrettelæggelse

Screening af evalueringerne er gennemført i tre trin omfattende en bredde-screening af godt 150 projektevalueringer, et review af 24 evalueringer og en case gennemgang af seks projekter, jf. boksen nedenfor

Tilrettelæggelse af screeningen

Trin 1: Breddescreening.

Det første trin er en breddescreening, som har omfattet godt 150 evalueringer, hvor sekretariatene for de regionale vækstfora er blevet anmodet om at oplyse en række faktuelle data om evalueringernes resultater og konklusioner. Data er indsamlet i en af Deloitte struktureret skabelon, som har været pilottestet. Med fremgangsmåden i breddescreeningen har det været tilstræbt at inddrage vækstforumsekretariatene og udnytte eksisterende materiale bedst muligt.

I tabellen neden for er vist, hvordan projekterne i breddescreeningen fordeler sig på projektstørrelse for projekter, som er evalueret af projektet selv hhv. af en ekstern

evaluator.

Der er en forholdsvis tydelig tendens til, at mindre projekter i højere grad evalueres af projekterne selv – typisk i form af en "selvangivelse" i forhold til aftalte aktiviteter og resultatmål. Større projekter evalueres hyppigst af eksterne evaluatore – egnevalueringerne i dette segment er typisk opfølgning på resultatkontrakteter med større operatører.

Evaluatør og projektstørrelse

Projektstørrelse (mio. kr.)	Evaluatør -----	
	Projektet	Ekstern konsulent
< 1	11	4
1-3	15	17
3-5	6	9
5-10	11	29
10-20	6	14
20-50	4	12
>50	2	3
I alt	55	88

Trin 2: Review

I næste trin er der foretaget en fokuseret gennemgang af fire evalueringer for hvert af de seks vækstfora (24 i alt). Formålet hermed har været at validere, udbygge og nuancere forståelsen af de data og resultater, som er indsamlet i breddescreeningen. De 24 evalueringer er udvalgt sådan, at de dækker et bredt udsnit af de bagvedliggende projekter med hensyn til vækstkilder, geografi og størrelse mv. Desuden er det sikret, at der indgår evalueringer vedrørende projekter i udkantsområder.

Kilde: Deloitte's breddescreening

Trin 3: Cases

I det afsluttende trin er der for seks evalueringer (blandt de ovenstående 24) foretaget en grundigere case gennemgang. Denne har været baseret på interview om projekternes barrierer og aktuelle udfordringer mv. samt research af foreliggende materiale om projekterne.

Figuren neden for viser for de projekter, der har indgået i breddescreeningen, hvilken type af aktør, der er projektholder. Det fremgår, at private aktører og uddannelsesinstitutioner hver især er projektholdere på godt 20 procent af projekterne, og at offentlig-private partnerskaber og kommunalt ledede projekter tegner sig hver for knap 20 procent.

Projektholdere (breddescreeningen) efter type af aktør – samlet og regionsfordelt.

Breddescreening: Fordeling af projekterne efter type af projektholder. N=149

- Privat
- Offentligt-privat samarbejde
- Kommunalt
- Uddannelsesinstitutioner
- Væksthuse
- En kombination



	Hovedstaden	Sjælland	Bornholm	Nordjylland	Midtjylland	Syddanmark
Privat	9	11	2	2	3	4
Offentligt-privat samarbejde	5	8	4	2	0	8
Kommunalt	1	0	1	8	7	10
Uddannelsesinstitutioner	6	5	1	9	5	7
Væksthuse	3	4	2	4	5	1
En kombination	1	1	0	6	3	1

Anm.: Selv om projektholderen er fx en privat aktør, en uddannelsesinstitution eller en kommune kan der være tilknyttet samarbejdspartnere.

Der er en række forskelle og ligheder på tværs af regionerne, herunder:

- Private aktører er hyppigere projektejere i Hovedstaden og Sjælland
- Offentlig-private partnerskaber synes at være mindre udbredte i Nord- og Midtjylland
- Kommunalt ledede projekter fylder meget i de tre jysk-fynske områder, men stort set ingenting i de øvrige

- Væksthusene er gennemgående en vigtig operatør, dog i mindre grad på Bornholm og i Syddanmark
- Uddannelsesinstitutionerne er aktive som projektejere i alle regioner – dog med Bornholm som en undtagelse.

I tabellen nedenfor er oplistet de 24 (6) projektevalueringer, der har været omfattet af henholdsvis trin 2 og trin 3.

Oversigt over projekt(evaluering)er omfattet af trin 2 og trin 3 (fed skrift) i screeningen

Vækstforum	Projekt	Indsatsområde (jf. lov om erhv.fremme)	Evaluator Intern/ekstern	År for evaluering
Nordjylland	Minimering af risiko for tryksår	Innovation	Ekstern	2011
	BioMed Community	Innovation	Ekstern	2012
	ITS Platform Nordjylland	Ny teknologi	Ekstern	2012
	MoOZ - Mobileoplevelseszoner	Turisme	Intern	2012
	Fra offline til online mod vestdansk turismes primære målgrupper	Turisme	Intern	2011
Midtjylland	Nye veje til vækst - oplevelsesbaseret forretningsudvikling	Yderområder	Ekstern	2011
	Seniorstyrken	Menneskelige ress.	Ekstern	2008
	Vækstmidt	Iværksætter	Ekstern	2010
	Den Innovative Virksomhed	Yderområde	Ekstern	2012
Syddanmark	Food Architect	Menneskelige ress.	Ekstern	2011
	Intelligent energihåndtering i væksthuse	Ny teknologi	Ekstern	2011
	Roboclusters Klyngeinitiativ	Innovation	Ekstern	2011
	Medicon Valley Life Science Ambassador Programme	Uoplyst	Ekstern	2011
Sjælland	Clutter to Clusters	Yderområder	Ekstern	2009
	Fra indsatsklar til jobklar via uddannelse	Menneskelige ress.	Intern	2012
	Venture Cup	Iværksætter	Intern	2011
	Wonderful Copenhagen	Turisme	Intern	2012
Hovedstaden	Global Connected	Turisme	Ekstern	2011
	Energirigtig renovering - Plan C	Ny teknologi	Ekstern	2012
	Ledige, nydanske erhvervsdrivende	Menneskelige ress.	Intern	2010
	Bornholmsk kunsthåndværk ud i verden - (ACAB)	Yderområder	Intern	2011
Bornholm	Bornholmske fødevarer - fremtidens innovative eksport erhverv	Innovation	Ekstern	2011
	Karameller med sjæl	Ny teknologi	Intern	2011
	Servicekolon	Menneskelige ress.	Ekstern	2012

6.3. Målformulering

En vurdering af vækstforaenes resultater afhænger af, hvilke målsætninger indsatsen vurderes op imod og skal desuden ses i forhold til de rammer, lovgivningen sætter for anvendelsen af midlerne.

På projektniveau er det naturlige udgangspunkt for vurdering af de opnåede resultater de mål, som er opstillet i forbindelse med ansøgningen og godkendelsen af projekterne. Som der tidligere er redegjort for, anvender vækstforumsekretariatene betydelige ressourcer på at fastlægge operationelle resultatmål i de enkelte projekter – samt at drøfte realismen af målsætningerne med ansøgerne.

Det er på baggrund af screeningen Deloitte's indtryk, at der på dette område er sket tydelige fremskridt igennem de senere år, og det er et område, der er under fortsat udvikling.

Alligevel knytter resultatmålene sig oftest til aktiviteter eller meget indirekte indikatorer for effekt. Desuden er de ofte formuleret på en sådan måde, at det i evalueringerne har været vanskeligt at måle direkte på opfyldelsen.

At målene ofte er et resultat af en dialog mellem ansøger/operatør og vækstforumsekretariatet er heller ikke uproblematisk. På den ene side er der uden tvivl ofte behov for en kvalificering af målformuleringen. På den anden side er der risiko for, at der kan opstå uklarhed om ejerskabet til resultatmålene – og om formålet primært er, at ansøgningen kan passere gennem nåleøjet.

På strategisk niveau – dvs. i erhvervsudviklingsstrategierne – er der i de fleste regioner formuleret overordnede mål for makroøkonomiske variable som fx produktion, produktivitet, eksport eller beskæftigelse, jf. kapitel 3. I en række tilfælde fremstår målsætningerne imidlertid ikke realistiske og er derfor efter Deloitte vurdering ikke altid en relevant målestok for indsatsen. Et eksempel er Vækstforum Hovedstaden, hvor det er anført som en målsætning at øge væksten i BNP per indbygger fra 1¾ til 2½ procent – det svarer blot for et enkelt år til en produktionsforøgelse på i størrelsesordenen 5 mia. kroner, og således på fem år til ca. 25 mia. kroner.

Deloitte har i vurderingen af vækstforaenes indsats ikke anvendt målsætningerne i erhvervsudviklingsstrategien som succeskriterium eller referenceramme. Det betyder imidlertid også, at der ikke forligger et pejlemærke for, hvad der kan opfattes som en tilfredsstillende effekt.

Det vil styrke troværdigheden omkring arbejdet fremadrettet, hvis målene i højere grad formuleres på en måde, som er realistisk i forhold til de midler og instrumenter, der er til rådighed.

6.4. Sekretariaternes vurdering af evalueringerne

I forbindelse med breddescreeningen har Deloitte anmodet vækstforumsekretariatene om at oplyse, hvad der ud fra hver af de omfattede projektevalueringer kan uddrages om de bagvedliggende projekters resultater.

For godt 150 projekter har sekretariatene oplyst evalueringresultaterne vedr. nedenstående spørgsmål

- Projektets erhvervspolitisk relevans?
- Projektets relevans ift VF's erhvervsudviklingsstrategi
- Projektrealisering af de opstillede formål
- Tydeligheden af ex ante succeskriterier og resultatmål
- Gennemførelse af aktiviteter til planlagt økonomi, tid og kvalitet
- Projektets evne til at nedbryde identificerede barrierer
- Projektets erhvervspolitiske effekt
- Vækstforums opfølgingspraksis

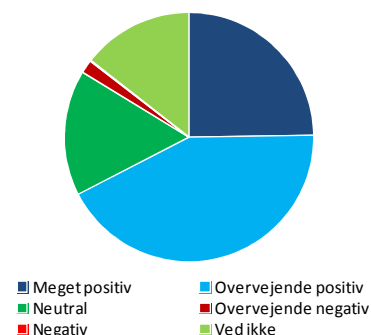
Spørgsmålene (otte i alt) har blandt andet omfattet evalueringernes (evt.) konklusioner vedrørende projekternes erhvervspolitiske relevans, effekter og deres relevans i forhold til

erhvervsudviklingsstrategien. Sekretariatene har oplyst evalueringernes konklusioner på en lukket fem trins skala fra *meget positiv* til *negativ*. Alle spørgsmålstemaerne fremgår af boksen ovenfor.

I figuren nedenfor er sekretariaternes besvarelser præsenteret, idet svarene på alle otte spørgsmål er lagt sammen for alle godt 150 projekter. Det fremgår, at evalueringerne ifølge sekretariatene i ca. to-tredjedele af tilfældene

har vurderet projektresultaterne meget eller overvejende positive. Desuden ses det, at evalueringerne kun i ganske få tilfælde har haft en overvejende negativ vurdering – og i nul (!) tilfælde en negativ bedømmelse.

Resultater fra breddescreeningen N=158



Taget for pålydende rummer projektevalueringerne således en særdeles positiv bedømmelse af projekterne, herunder i forhold til projekternes erhvervspolitiske effekter og evnen til at nedbryde barrierer.

I Deloitte's review af 24 projektevalueringer har vi søgt at vurdere de samme spørgsmålstermaer som angivet ovenfor. Det er for disse evalueringer vores opfattelse, at evalueringerne tegner et mindre positivt – og først og fremmest mindre konklusivt – billede. Det er således Deloitte's vurdering på baggrund af de 24 review, at den væsentligste konklusion er, at der ikke kan udtrages særlig meget i forhold til de otte spørgsmålstermaer.

6.5. Sammenfatning vedrørende effekter af indsatsen

Der er Deloitte's vurdering, at det empiriske grundlag for at vurdere de økonomiske og erhvervsmæssige effekter af indsatsen er spinkelt – trods det betydelige fokus i vækstforaene på resultatopfølgning. Det gælder både for de projekter, der er internt evaluerede og de, der er eksternt evaluerede. Det skal ses i sammenhæng med de oven for beskrevne metodiske udfordringer, der er forbundet med effektmålinger af erhvervspolitiske indsatser. Der kan dog i tillæg hertil fremdrages en række øvrige forhold, som er medvirkende til vurderingen, herunder at:

- En forholdsvis stor del af de 24 evalueringerne er ikke i deres form konkluderende, og søger tilsyneladende ikke at være det.
- De empirisk orienterede evalueringer beskæftiger sig overvejende med at vurdere fremdrift i forhold til planlagte aktiviteter, måling af bruger-/deltagertilfredshed og realisering af de initialt opstillede resultatmål. Herudover indgår halvårlige indrapporteringer til Erhvervsstyrelsen for de projekter, der modtager strukturfondsmidler, hvor der skal oplyses fremdrift i forhold til målsætninger om aktiviteter mv. Det er naturligvis relevante målepunkter, men det er Deloitte's vurdering dels, at den analytiske og metodiske stringens er varierende, dels at der i en del evalueringer synes at være en tendens til at lade usikkerheden komme projektet til gode.
- Stort set ingen af de 24 gennemgåede evalueringer forholder reelt til spørgsmålet om additionalitet, som efter vores vurdering er afgørende.
- Der er enkelte eksempler på evalueringer, hvor det er forsøgt at konkludere forholdsvis håndfast på indsatsens effekt på "hårde mål" som vækst og beskæftigelse. Fundamentet for sådanne vurderinger er dog ikke (altid) robust og virker i nogle tilfælde mindre sandsynli-

ge, fx en beskæftigelseseffekt af Vækstforum Nordjyllands virke på ca. 10.000 nye arbejdspladser.

Rådgivning til nystartede virksomheder

En enkelt af de gennemførte evalueringer fremstår som en undtagelse fra ovenstående, nemlig evalueringen af VækstMidt projektet i Region Midtjylland, som er et rådgivningsprogram for nystartede virksomheder. Her har det været muligt at følge overlevelse, omsætning og beskæftigelse for de deltagende virksomheder op imod en egentlig kontrolgruppe. Resultaterne af evalueringen er positive i den forstand, at de rådgivne virksomheder opnår bedre resultater end kontrolgruppen. Det svarer til resultatet fra andre tilsvarende undersøgelser, blandt andet fra AKF. Resultaterne skal dog fortolkes med en vis forsigtighed, fordi der kan være en indbygget selektionsbias.

At der ikke er etableret et empirisk grundlag for at vurdere effekten af indsatsen er naturligvis ikke det samme, som at den ikke har nogen effekt.

Deloitte har i den gennemgang, der er foretaget af udvalgte projektevalueringer, undersøgt, om evalueringerne har søgt at vurdere, om der i projekterne er opstillet en tydelig og valid kausal kæde, samt om det er sandsynliggjort, at projekterne har bidraget til at nedbryde barrierer og/eller fremme synergier. Det er vores vurdering, at dette kun i meget begrænset omfang er tilfældet.

Det er dog samtidigt vores vurdering, at der for mange af de indsats typer, som vækstforaene fokuserer på (innovation, iværksætteri og intelligent offentlig efterspørgsel mv.) kan opstilles valide kausale kæder, som kan begrunde en erhvervspolitisk indsats – oversigten neden for illustrerer nogle eksempler herpå, ligesom der er angivet nogle mulige resultatindikatorer. Det afgørende spørgsmål er imidlertid, om det i de konkrete projekter lykkes at nedbryde barrierer (eller fremme synergier), således at det kan sandsynliggøres, at indsatsen har additionelle effekter. Det giver de 24 projektevalueringerne desværre ikke grundlag for at vurdere.

Eksempler på kausalkæder for OECD's fire vækstdrivere

	Indsats typer	Barrierer/ synergier	Resultatindikatorer
Iværksætteri	<ul style="list-style-type: none"> Afklaring af rådgivningsbehov Kvalificering af forretningsplaner 	<ul style="list-style-type: none"> Utilstrækkelig erkendelse af behov for rådgivning Rådgivere er dyre og uden kvalitetsstempel Manglende markedskendskab 	<ul style="list-style-type: none"> Overlevelsesgrader Performance (omsætning, beskæftigelse, eksport mv) Mulighed for opstilling af kontrolgrupper
Innovation	<ul style="list-style-type: none"> Offentlig-privat samarbejde og innovation Udvikling af nye produkter og serviceydelser Udviklings samarbejde mellem virksomheder og brugere 	<ul style="list-style-type: none"> Samarbejde mellem offentlige myndigheder og virksomheder kan bidrage til udvikling af nye markeder og produkter fx inden for velfærdsteknologi Manglende kundereferencer 	<ul style="list-style-type: none"> Etablerede partnerskabsaftaler Introduktion af nye produkter på markedet
Ny teknologi	<ul style="list-style-type: none"> Samarbejde om test og udvikling Kommercialisering af forskningsresultater 	<ul style="list-style-type: none"> Manglende kundetilid pga usikkerhed om teknologiens driftssikkerhed Mangel på risikovillig kapital Sikring af rettigheder Lang tidshorisont for udvikling og markedsintroduktion 	<ul style="list-style-type: none"> Opnåelse af patenter, standarder, certificering og mærkning mv. Kapital fra andre parter
Menneskelige ressourcer	<ul style="list-style-type: none"> Uddannelses- og kompetenceudviklingsforløb Udvikling af curriculum i eksisterende uddannelser 	<ul style="list-style-type: none"> Samarbejde mellem uddannelsesinstitutioner, erhvervsliv og offentlige myndigheder kan fremme udvikling af erhvervsrelevante uddannelsesforløb, der supplerer ordinære uddannelser 	<ul style="list-style-type: none"> Selvforsørgelse Indkomst Øget uddannelsesniveau Baggrundsdata for deltagere kan muliggøre opstilling af kontrolgrupper

For at styrke evalueringsindsatsen har Erhvervsstyrelsen og de regionale vækstfora indgået et samarbejde med Danmarks Statistik om at udvikle et statistisk værktøj baseret på registerdata. Værktøjet skal bidrage til at gøre det muligt at sammenligne den faktiske udvikling i de virksomheder, der har deltaget i et givet projekt, med en kontrolgruppe bestående af virksomheder, som ligner virksomhederne i projektet, men som ikke har deltaget heri. På

den måde vil man i højere grad kunne isolere effekten af et projekt, og dermed bedre kunne vurdere, om det har virket.

Bilag 1: Litteraturliste

Evalueringen bygger på læsning af en lang række materialer fra Erhvervs- og Vækstministeriet, Erhvervsstyrelsen, Danske Regioner, regionerne, vækstforaene m.fl. Analyserne af det materiale supplerer interviewene, breddescreening af eksisterende projektevalueringer (spørgeskemaundersøgelsen) og opgørelser over projekter fra 2007 til 2011 fra Erhvervsstyrelsen og Danske Regioner.

I det følgende gives et rids over et udvalg af de publikationer og notater, som Deloitte har anvendt i forbindelse med evalueringen fordelt på nationale kilder, vækstforumkilder og andre kilder.

Nationale kilder

Lov om erhvervsfremme og de Regionalpolitiske vækstredegørelser fra 2006 til 2011 har været med til at danne ramme for evalueringen af de regionale vækstfora. Derudover er Erhvervsstyrelsens årlige afrapporteringer vedrørende strukturfondene til overvågningsudvalget medtaget.

Ligeledes er der anvendt materiale fra Erhvervsstyrelsen om evaluering, herunder blandt andet Erhvervsstyrelsens evalueringsguide fra 2010 og et notat om registerbaseret effektmåling.

Derudover er de eksterne evalueringsrapporter af strukturfondsindsatserne – temaevaluering og strategisk evaluering – taget med.

Af andre nationale kilder kan partnerskabsaftalerne indgået mellem regeringen og vækstforaene nævnes.

Kilder fra regionale vækstfora

Alle generationerne af erhvervsudviklingsstrategierne fra hvert vækstforum er gennemgået. Hertil kommer vækstforas handlingsplaner og de stafetter/depecher, flere vækstfora har udarbejdet i forbindelse med overgangen fra første til andet vækstforum.

Af evalueringer er der på programniveau blandt andet gennemgået materiale fra Vækstforum Sjælland, Vækstforum Syddanmark og Vækstforum Nordjylland. Og på projektniveau er der analyseret 24 projektevalueringer mhp. evalueringernes fokus, metode og resultater. Endvidere har Deloitte gennemgået flere halvårslige statusrapporter for samtlige seks vækstfora.

Deloitte har i forbindelse med analyse af sagsbehandlingen af projektansøgninger orienteret sig bredt i vækstforaenes dagsordensmaterialer og herudover inddraget de løbende publikationer vedrørende status for den regionale erhvervsudvikling, eksempelvis Vækstforum Hovedstadens *Hovedstadsregionen – metropol med lokalt afsæt*, Vækstforum Midtjyllands *Fem år med Vækstforum* samt publikationerne *Tal og tendenser*, Vækstforum Sjællands

Succeshistorier i Region Sjælland og de løbende publikationer af *Ajour*. Der er ligeledes indgået interne notater om fx sagsbehandlingsprocedurer og idekataloger til projekter fra forskellige vækstfora.

Andre publikationer

OECD-rapporterne *Territorial Review Copenhagen* fra 2009 og *Reviews of Regional Innovation – Central and Southern Denmark* fra 2012 har ligeledes indgået, ligesom aspekter fra ph.d.-afhandlingen *Partnerskab og regional erhvervsfremme i Danmark* og artiklen "Vækstforum og kommunernes kontaktråd" fra bogen *Offentlig styring som pluricentrisk koordination – Et case-studie af Region Sjælland*, redigeret af Eva Sørensen m.fl. har indgået.

Endeligt er notatet *Regionale styrkepositioner – en regional indsats* fra 2012, udgivet af LO og Teknologisk Institut.

Bilag 2: Interviewrunder og deltagerlister

Bornholm – 18. juni

Karen-Margrethe Hansen Bager, Vækstforum-sekretariatet
Diana Grevy Lindahl, Vækstforum-sekretariatet
Jørgen Spøer, Business Center Bornholm
Carsten Kaspersen, Bornholms Akademi
Tage Petersen, Center for Regional- og turismeforskning
Jesper Myrup, Deloitte

Væksthus Hovedstaden, Bornholm – 18. juni

Lars Albæk, Væksthus
Jesper Myrup, Deloitte

Region Midtjylland – 22. juni

Pia Fabrin, Region Midtjylland, Vækstforum-sekretariatet
Jan Beyer Schmidt-Sørensen, Århus Kommune
Kim Kofod, Randers Kommune
Anders Holm, Lemvig Kommune
Steen Grønbæk, Mercantec
Jesper Myrup, Deloitte
Steen Daugaard, Deloitte

Region Sjælland – 25. juni

Tonni Kragh, Region Sjælland, Vækstforumsekretariatet
Dorthe Poulsen Mackay, Region Sjælland, Vækstforumsekretariatet
Per Bennetsen, Udviklingsdirektør, Region Sjælland
Thomas Nymann Nielsen, KKR
Caroline Rantzau Høegh-Guldberg, Dansk Erhverv
Kim Faurby, Dansk Industri
Inger Rossing, RUC
Jens Abildlund, Køge Kommune
Jesper Myrup, Deloitte

Region Hovedstaden – 25. juni

Henrik Madsen, Region Hovedstaden, Vækstforum-sekretariatet
Jørn August, Region Hovedstaden, Vækstforum-sekretariatet
Jesper Buch Jacobsen Københavns Erhvervsservice
Mette Broholm Københavns Erhvervsservice
Marlene Haugaard, direktør for Væksthus Hovedstadsregionen
Mette Jeppesen, KKR-Hovedstaden

Jesper Myrup, Deloitte

Region Nordjylland – 26. juni

Henning S. Christensen, Region Nordjylland, Vækstforum-sekretariatet

Ulla Christensen, Region Nordjylland, Vækstforum-sekretariatet

Torben Ladefoged, Mariagerfjord Kommune

Niels Maarbjerg, Aalborg Universitet

Torben Pedersen, Dansk Industri

Benjamin Holst, KKR

Jesper Myrup, Deloitte

Afbud:

Henrik Christensen, Beskæftigelsesregion Nordjylland

A. Neil Jacobsen, EUCNord

Telefoninterview – 27. juni

Simon Schou, Finansrådet

Jesper Myrup, Deloitte

Region Syddanmark – 29. juni

Jacob Pedersen, Faaborg-Midtfyn Kommune

Michael Roager, Sønderborg Kommune

Marianne Hviid, University College Syddanmark

Caroline Rantzau Høegh-Guldberg, Dansk Erhverv

Niels Conradsen, Dansk Industri

Louise Dupont Heidemann, Syddansk Universitet

Dorthe Kusk, Region Syddanmark, Vækstforumsekretariatet

Anna Marie Rasmussen, Region Syddanmark, Vækstforumsekretariatet

Jacob Sonne, Region Syddanmark, Vækstforumsekretariatet

Jesper Myrup, Deloitte

Steen Daugaard, Deloitte

Dansk Erhverv – 25. juli

Niels Milling, Dansk Erhverv

Jesper Myrup, Deloitte

DI – 7. august

Jette Nøhr, DI

Niels Conradsen, DI

Johan Pedersen, DI

Hanne Schou, DI

Steen Daugaard, Deloitte

Jesper Myrup, Deloitte

Dansk Byggeri – 14. august

Niels Tolstrup, Dansk Byggeri

Steen Højgaard, Dansk Byggeri
Peter Wagner, Dansk Byggeri
Steen Daugaard, Deloitte
Jesper Myrup, Deloitte

LO – 15. august

Pia Mulvad
Jesper Myrup, Deloitte

Fødevarer og Landbrug – 16. august

Jannik Bay
Jesper Myrup, Deloitte

KKR/KL Sjælland – 20. august (KL-Huset)

Malene Rasmussen, Sorø Kommune
Johnny Madsen, Kalundborg Kommune
Lone Gjerulff, Lolland (afbud)
Jens Abildlund, Køge Kommune
Thomas Knudsen, Lolland Kommune
Thomas Nymann Nielsen, KKR Sjælland
Mette Jeppesen, KKR Hovedstaden
Lone Johansen, KL - observatør
Jesper Myrup, Deloitte
Steen Daugaard, Deloitte

KKR/KL Jylland og Fyn – 22. august (Aarhus Rådhus)

Vibeke Lei Stoustrup, Aalborg Kommune (afbud)
Jørgen Basballe, Mariagerfjord Kommune
Benjamin Holst, KKR Nordjylland
Anders Holm, Lemvig Kommune
Beyer Schmidt-Sørensen, Aarhus Kommune
Jonna Holm Pedersen KKR Midtjylland
Maria Hunosøe, Udvikling Fyn (afbud)
Morten Karlsbjerg, KKR Syddanmark
Lone Johansen, KL - observatør
Jesper Myrup, Deloitte
Steen Daugaard, Deloitte

Væksthus Midtjylland – 23. august

Erik Krarup, direktør
Steen Daugaard, Deloitte

Interviewmøde med blandt andre regionale udviklingsdirektører – 31. august

Kim Høgh, Region Hovedstaden

Joost Nielsen, Region Hovedstaden
Per Bennetsen, Region Sjælland
Tonni Kragh, Region Sjælland
Dorthe Kusk, Region Syddanmark
Anita Bisgaard, Region Syddanmark
Lars Hansson, Region Midtjylland
Lars Vildbrad, Region Midtjylland
Dorte Stigaard, Region Nordjylland
Gitte Bengtson, Danske Regioner
Lotte Holten Møller, Danske Regioner
Lone Vingtoft, Danske Regioner
Annelise Korreborg, Danske Regioner
Steen Daugaard, Deloitte
Carsten Jørgensen, Deloitte
Jesper Myrup, Deloitte

Region Syddanmark – 3. september

Mikkel Hemmingsen, Udviklingsdirektør, Region Syddanmark
Steen Daugaard, Deloitte

Copenhagen Capacity – 7. september

Kim Bek, Underdirektør
Steen Daugaard, Deloitte
Jesper Myrup, Deloitte

Caseinterview

Region Syddanmark, Kasper Westh: Den Innovative virksomhed (21. august)
Jesper Myrup, Deloitte

Region Sjælland, Lars Tomlinson: Clutter to Cluster (21. august)
Jesper Myrup, Deloitte

Region Hovedstaden, Kenneth Nielsen: Resultatkontrakt for Wonderful
Copenhagen (23. august)
Jesper Myrup, Deloitte

Bornholms Regionskommune, Anne Sofie Poulsen: Bornholms Serviceskole
(23. august)
Jesper Myrup, Deloitte

Region Nordjylland, Anders Stengaard: MooZ (28. august)
Jesper Myrup, Deloitte

Region Midtjylland, Niels Dahl Christensen: VækstMidt (4. september)
Jesper Myrup, Deloitte

Telefoninterview vedrørende vækstforumsekretariaternes sagsbehandling

Vækstforumsekretariatet Hovedstaden, Henrik Madsen, 30. august
Jesper Myrup, Deloitte

Vækstforumsekretariatet Sjælland, Dorthe Poulsen MacKay, 3. september
Jesper Myrup, Deloitte

Vækstforumsekretariatet Midtjylland, Pia Fabrin, 4. september
Jesper Myrup, Deloitte

Vækstforumsekretariatet Bornholm, Karen-Margrethe Hansen Bager, 4. september
Jesper Myrup, Deloitte

Vækstforumsekretariatet Syddanmark, Dorte Kusk, 5. september
Jesper Myrup, Deloitte

Vækstforumsekretariatet Nordjylland, Henning Christensen, 6. september
Jesper Myrup, Deloitte

Telefonsamtaler med kontaktpersoner i vækstfora vedr. yderområder

Vækstforumsekretariatet Nordjylland: Ulla Christensen, 17. august

Vækstforumsekretariatet Midtjylland: Pia Fabrin, 17. august

Vækstforumsekretariatet Syddanmark: Anna Marie Olsen, 17. august

Vækstforumsekretariatet Sjælland: Dorthe Poulsen MacKay, 16. august

Jesper Myrup, Deloitte

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser inden for Revision, Skat, Consulting og Financial Advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's ca. 182.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.

Fra: Dansk Byggeri
Til: Thomas Dyhr Vestergaard

Bilag B

15.maj 2012

Dansk Byggeris kommentarer til kommissionsarbejdet for regional udvikling

Dansk Byggeri kvitterer for det arbejde regeringen har i gangsat med at evaluere kommunalreformen efter fem år. Det er vigtigt, at vi sikrer den bedste styring af - og arbejdsdeling i den offentlige sektor. For selvom vi er kommet langt med kommunalreformen, der sikrede større og mere bæredygtige enheder, så er vi stadig ikke i mål.

Efterlyser fokus på kommunale forskelle

I forbindelse med kommissoriet for regional udvikling efterlyser Dansk Byggeri et bredere fokus på erhvervsområdet, der ikke kun vedrører arbejdsdelingen mellem regioner og kommuner, men som også inddrager kommunernes evne til at løfte opgaven med ansvaret for erhvervsrettede myndighedsopgaver, som de fik overdraget i forbindelse med kommunalreformen.

For størstedelen af Dansk Byggeris medlemmer er kommunen den offentlige myndighed, som virksomhederne er hyppigst i kontakt med, og alene af den grund udgør kommunen en meget vigtig erhvervspolitisk aktør, der har stor betydning for virksomhedernes rammevilkår. Både i rollen som myndighed og som kunde.

Samtidig repræsenterer Dansk Byggeri en stor del af erhvervslivet, for hvem det ikke er kommunegrænsen, men derimod kundepotentialet, der er afgørende. Og for netop de virksomheder, hvor forretningen ikke stopper ved kommunegrænsen, er det til stor frustration, at der er meget store forskelle på den kommunale opgaveløsning, for eksempel forskellige krav, regelfortolkninger, sagsbehandling, ansøgningsskemaer, udbudshåndtering, gebyrer m.v. Konsekvensen er, at mange virksomheder bruger unødigt meget tid på at sætte sig flere forskellige måder at gøre tingene på, samtidig med at de store forskelle kan virke konkurrenceforvridende.

Den brede selvbestemmelsesramme, der er indbygget i det kommunale selvstyre, vurderes derfor ikke som hensigtsmæssig på de områder, hvor kommunen har berøring med erhvervslivet, som i højere grad efterspørger en ensartet og høj kvalitet frem for en særlig "lokal" kvalitet, der varierer betydeligt mellem kommunerne. Der er kort sagt behov for, at kommunerne går mere i takt for at sikre ensartede og gode rammevilkår for virksomhederne.

Forslag til flere tværkommunale samarbejder eller regionale erhvervscentre

En måde at sikre en mere ensrettet opgaveløsning, og derved imødekomme erhvervslivets behov for gode og ensartede rammevilkår, kunne være at inddrage muligheden for kommunale samarbejder eller etablere regionale erhvervsenheder, hvor man udnyttede den allerede etablerede regionale struktur for erhvervsudvikling. På den måde kunne man organisere myndighedsopgaverne på en mere hensigtsmæssig måde i større og mere fagligt bæredygtige enheder og høste de naturlige stordriftsfordele, der ville følge med. Særligt for mindre kommuner, der i dag har svært ved at honorere krav til kritisk masse.

Boks 1: Det gode eksempel - fire kommuner går sammen om byggesagsbehandling

Fra 1. januar 2012 indgår Gladsaxe, Gentofte, Lyngby-Taarbæk og Rudersdal kommune i et fælles center for Byggesag med det formål at levere en ensartet og bedre service for færre ressourcer.

Det nye center bliver "uden vægge", hvor de fire kommuner trækker på fælles administrative ressourcer og faglige kompetence.

Boks 2: Det gode eksempel – to kommuner går sammen om erhvervsservice

Fra 1. april 2012 har Lolland og Guldborgsund kommuner valgt at samle deres erhvervsservice i et fælles center, Business LF.

Formålet med samarbejdet er at sikre en mere effektiv, hurtigere og bedre service til virksomhederne i området, samt at øge tiltrækningen af nye virksomheder. Samtidig har der været et ønske fra erhvervslivet om en mere forenklet og ensartet opgaveløsning, og det nye samarbejde har derfor også som mål at sikre mere ens retningslinjer.

I forbindelse med etableringen af det nye fælles center er der fastlagt en række ambitiøse servicemål.

Et andet område, der kunne være relevant i den forbindelse, er den kommunale udbudshåndtering, som kræver høj faglig ekspertise, og som mange kommuner i dag påpeger som en meget ressourcekrævende opgave. I stedet for at have 98 udbudskontorer, kunne det være interessant at se nærmere på tværkommunale samarbejder på dette område. Det kunne ske ved etablering af fælleskommunale udbudsenheder, sådan at kompetenceniiveauet hæves og der frigives ressourcer til andre områder i den kommunale forvaltning.

Kommunal affaldsregulering som selvstændig problemstilling

Et af de områder, der kalder på særlig opmærksomhed, er de rammevilkår som de kommunale genbrugsstationer opstiller for virksomhederne.

Området er ikke direkte afledt af kommunalreformen, men omhandler nogle ansvarsflader defineret i affaldsbekendtgørelsen. Alligevel er dette område for problematisk at lade kommunerne regulere, som de gør i dag, og hensynet til det kommunale selvstyre bør i dette tilfælde vige til fordel for en overvejelse af fordelingen mellem region og kommune.

Selvom Dansk Byggeri er tilfreds med, at erhvervslivets tvungne tilmelding og betaling til de offentlige genbrugspladser er bortfaldet i den nye affaldsbekendtgørelse, så er den nuværende gebyrstruktur uhensigtsmæssig, fordi den skaber for stor variation på tværs af kommunegrænserne. Dette bliver særligt problematisk fra 2013, når virksomhederne får adgang til alle landets kommunale genbrugspladser.

Derfor foreslår Dansk Byggeri, at kommunerne bliver underlagt et ens regelsæt for beregning og opkrævning af gebyr på genbrugspladserne. Dette både af hensyn til erhvervsliv, borger og samfundet som helhed. Den brede selvbestemmelsesramme for det kommunale selvstyre er i denne sammenhæng ikke samfundsøkonomisk og til skade for samfundet og erhvervene.

De stramme budgetter gør, at der ikke er råd til at eksperimentere med forskellige gebyrmodeller i hver kommune, og kommunalbestyrelsen bør ikke belastes med tekniske spørgsmål som hvilken gebyrstruktur kommunens genbrugspladser bør implementere.

Samtidig oplever vi stor frustration fra de mange virksomheder, der driver forretning på tværs af kommunegrænsen, på grund af de store gebyrvariationer for erhvervsaffald på de kommunale genbrugspladser, der opleves som tidskrævende og konkurrenceforvridende. Det er af altovervejende betydning for erhvervslivet at den kommunale forvaltning af erhvervsaffald bliver så ubureaukratisk og ensartet så muligt, så der sikres ens og gode rammevilkår for erhvervslivet på tværs af kommunegrænsen.

Anbefaling

Dansk Byggeri anbefaler derfor at de kommunale rammevilkår for erhvervslivet i højere grad bliver omfattet af kommissionsarbejdet, end der på nuværende tidspunkt er lagt op til. Her bør indgå en vurdering af, om kommunerne i tilstrækkelig grad har opnået den nødvendige kritiske masse og faglige kompetence til at løfte opgaven med virksomhedsrettede myndighedsopgaver på en tilfredsstillende måde, både af hensyn til virksomhedernes konkurrenceevne, vækstvilkår og effektiviteten i den offentlige sektor.



Kommentarer til evaluering af kommunalreformen: Regionale udvikling

LO har som opfølgning på den mundtlige høring og mødet den 27. april 2012 udarbejdet et skriftligt hørings svar vedr. evaluering af kommunalreformen og den del, der handler om regional udvikling.

Der er tale om en række generelle kommentarer og forslag til forbedringer af arbejdsdelingen blandt aktørerne i den regionale udvikling.

Generelle kommentarer:

Overordnet er det regionale erhvervsfremmesystem godt tænkt, fordi det giver mulighed for at skabe en langt bedre kontakt til det lokale og regionale erhvervsliv og andre aktører. Det giver et godt grundlag for at skabe vækst og job i hele landet. Derfor ser LO systemet med vækstfora, mv., som et væsentligt "implementeringsapparat" for regeringens kommende innovationsstrategi, ny vækst- og erhvervs politik, mv. Samtidig kan regionerne præge og nuancere den nationale vækstpolitik.

Desuden er der i regi af vækstfora udviklet en lang række perspektivrige projekter, som kan være med til styrke vækst og beskæftigelse i regionerne.

Samtidig er der ikke mindst etableret et mere forpligtende samarbejde mellem de forskellige erhvervs politiske aktører i regionerne, hvilket kan bane vejen for en mere målrettet fælles regional vækst- og beskæftigelsesindsats i årene frem. Det er vigtigt at fastholde og styrke disse partnerskaber i erhvervsfremmesystemet og den regionale udviklings politik.

Forslag til forbedringer:

Brug for store, sammenhængende enheder med kritisk masse

Hvis den regionale udviklingsindsats skal give mening, skal den tage udgangspunkt i arbejdsmarkedets behov, struktur og virksomhedernes markedssituation. Det bør tilstræbes en struktur, hvor vækstfora, beskæftigelsesregioner og VEU-centre hænger logisk sammen og der er basis for fælles fodslag. Erhvervsindsatsen bør kædes mere sammen med beskæftigelsesindsatsen, så den understøtter de styrkepositioner og erhvervsområder, de enkelte regioner råder over, og at uddannelsesindsatsen sikrer, at de rette kompetencer og viden er til stede. Samtidig skal dele af erhvervs politikken spores mere ind på en arbejdsmarkeds- og uddannelses politisk bane.

Arbejdsmarkedets behov bestemmes hverken af kommunale eller regionale administrative grænser. Det er vigtigt at have en vis "kritisk masse" og større, sammenhængende enheder og regioner. LO anbefaler 6-8 enheder, som understøtter de erhvervs mæssige potentialer, der ofte rækker frem mod det nationale og internationale marked, snarere end den enkelte kommune. Et eksempel er vindenergiindustrien. Vindenergiindustrien huses i stor udstrækning af Midtjylland – hvor hovedsæder for verdens førende vindenergi producenter, udviklingskontorer og underleverandører er placeret spredt rundt i regionen og samlet gør region Midtjylland til et globalt kraftcenter for vindenergi industri. Der er også en tæt sammenhæng mellem regionale styrkepositioner og nationale kompetenceområder. Ek-

sempelvis er der flere steder i landet stærk viden og gode projekter i gang omkring udvikling af velfærdsteknologi, der hver sætter sit lokale og regionale fingeraftryk på det, der tegner til at blive et af Danmarks store nationale kompetenceområder og fremtidige eksportsucceser. Opgaven for den regionale udviklingsindsats bør være at sikre vækst og arbejdspladser, som har en nationale gennemslagskraft og betydning.

Mere fokus på varige resultater

Vækstforaerne er sat i verden for at styrke den regionale vækst og beskæftigelse. Hvis det skal lykkes til fulde, er det væsentligt, at der sættes flere faste mål for indsatsen i form af krav til jobskabelse og vækst.

Det er lidt for meget ”lad de tusinde blomster blomstre” og lidt for lidt videnspredning, best practice og fokus på varige resultater i form nye job. Der skal mere fokus på effekter af indsatsen i vækstfora, så vi kan se, hvad der virker, og hvor det evt. skal rettes op.

Klarere rollefordeling

Det er vigtigt at få større klarhed over, hvem som gør hvad. Det gælder både i forhold til, at aktørerne på de forskellige politikfelter inddrager de rette aktører i deres projektaktiviteter mv. og sikrer vidensdeling med og ejerskab blandt de aktører, der skal medvirke til at sikre, at projekterne fører til reelt forbedrede rammebetingelser. F.eks. har flere af vækstforas projekter karakter af en form for ”eksperimenter”, som ikke nødvendigvis skal fortsætte i vækstforaregi efter projektets ophør, men ”overdrages” til eksempelvis uddannelsesinstitutioner og lignende, der skal indarbejde ny praksis og viden i deres arbejde.

Det bør afklares mere præcist, hvem der har hovedansvaret for forskellige opgaver. Således skal eksempelvis de regionale vækstfora respektere, at driften af f.eks.erhvervsuddannelserne og beskæftigelsespolitikken er forankret et andet sted. Vækstfora skal ikke gå de allerede etablerede systemer i bedene, men tilføje noget nyt ved netop at fokusere på spændingsfelterne mellem de tre politikområder. Det er eksempelvis godt, at Vækstfora via projektindsatser kan hjælpe med nye metoder til at identificere flere praktikpladser, men det er ikke vækstforas rolle at udvikle et nyt EUD-system.

Kobling af RBR og Socialfondsmidler

LO foreslår desuden, at RBR får bedre mulighed for – i et tæt samarbejde med vækstfora og uddannelsesområdet såsom VEU-centre – at sætte ind med en mere effektiv og målrettet beskæftigelsesindsats rettet mod fremtidens erhvervsområder. LO foreslår derfor, at Socialfondsmidlerne rettes mod RBR og lader vækstfora fokusere på den mere konkrete erhvervsindsats med udgangspunkt i Regionalfondsmidlerne.

Det bemærkes, at vækstforaerne har haft visse udfordringer med at bruge Socialfondsmidlerne i indeværende strukturfondsperiode. Dette skyldes bl.a. at Socialfondsindsatsen i højere grad indebærer samarbejde med beskæftigelses- og uddannelsespolitiske aktører mv. end de mere erhvervsrettede projekter i forhold til innovation, forskning og iværksætteri mv. Meget tyder på, at Socialfondsmidlerne ligger mere naturligt i regi af RBR. Koblingen af RBR og Socialfondsmidler vil være i god overensstemmelse med det overordnede formål for Socialfonden – også i den kommende strukturfondsperiode, hvor Kommissionen lægger op til, at socialfondsmidlerne skal blive endnu bedre til at styrke beskæftigelse og mere specifikt anvende en fast del af Socialfondsmidlerne til social inklusion mv. Denne

arbejdsdeling mellem RBR og VF vil naturligvis kræve en god koordination mellem de to politikområder ud fra nogle overordnede fælles mål og vækst og jobskabelse.

Sammenhæng i strategier på tværs af områder

Strategier og handlingsplaner for henholdsvis erhvervsindsatsen og beskæftigelsesindsatsen skal koordineres bedre. Her kan der drejes på flere håndtag. Det er eksempelvis oplagt at styrke den gensidige observatørpost RBR/vækstfora, som i varierende grad bruges aktivt. Denne koordination skal også ses i sammenhæng med partnerskabsaftalerne og de regionale udviklingsplaner, der også er behov for at sikre et større ejerskab til. Desuden kunne VEU-centrenes indsats knyttes stærkere til vækstfora/RBR-arbejdet. Som noget nyt kunne man etablere et fælles årligt "regionalt udviklingsforum", der knytter de centrale aktører og enheder fra henholdsvis erhverv, beskæftigelse og uddannelse sammen, og hvor der kunne skabes enighed om en række fælles indsatsområder. Inspiration kan bl.a. hentes fra henholdsvis de nationale mål, der anvendes som et centralt styringsredskab i RBR's arbejde og vækstforas erhvervsudviklingsstrategier.

Stærkere koordination og tværregionalt samarbejde via Danmarks Vækstråd

Danmarks Vækstråd bør spille en mere central rolle i forhold til at understøtte det tværregionale arbejde i de regionale vækstfora. Rådet kan fokusere mere på at være:

- Danmarks Vækstråd kan på nogle områder fungere som det naturlige samlingspunkt for centrale, strategiske indsats. Det indebærer eksempelvis, at Rådet er bedre til at skabe sammenhæng mellem forskellige initiativer, der hænger tæt sammen såsom velfærdsteknologi, indsatsen i forhold til offentlig-private partnerskaber mv. (OPI-lab er et godt eksempel). Der er behov for en bedre sammenhæng mellem de regionale indsats, som fører til reelle langsigtede effekter og fornuftig brug af midler.
- Et konkret forslag kunne være at udarbejde en egentlig strategi for og forslag til, hvordan man opbygger et stærkt regionalt erhvervspolitisk beredskab, som regioner, kommuner og andre interessenter kan lade sig inspirere af. Samtidig kan Danmarks Vækstråd profilere sig som en af de centrale samlingspunkter og tænketanke i erhvervspolitikken og dermed også indtage en mere aktiv og central rolle i forhold til større, strategiske projekter, herunder national indsats.

Bedre kobling til nationale initiativer om vækst og innovation til regionale enheder såsom regionale væksthuse

Der er behov for at styrke overblikket over og koordinationen af vækst og innovationsinitiativerne, så de kommer ud over rampen. Det ville være oplagt, at bl.a. regionale væksthuse påtog sig rollen for at vejlede om den bredere vækst- og innovationsindsats. Det er ikke helt tilfældet i dag. De regionale væksthuse fokuserer primært på iværksættere og misser dermed mulighed for at være et vigtigt knudepunkt for innovation mv. Derfor bør det overvejes, hvordan de regionale væksthuse kan blive et stærkere led i innovationsindsatsen. Dog skal det understreges, at hvis væksthuse skal spille en større rolle i forhold til innovation, bør det selvfølgelig sikres, at væksthuse udvides til at rumme de rette kompetencer og den rette repræsentation af aktører, herunder arbejdsmarkedets parter.

Bedre sammenhæng til de lokale aktører

Der er brug for et tæt samarbejde mellem det regionale og lokale niveau. De lokale arbejdspladser, erhvervsskoler/erhvervsakademier, erhvervsråd, videninstitutioner og kommuner skal spille med, hvis den regionale erhvervsstrategi skal udfyldes på en meningsfuld måde. Det er derfor vigtigt, at vækstforum arbejder for at inddrage det lokale led og aktører endnu mere – dem der taler virksomhedernes sprog og ved, hvor der er brug for en særlig indsats.

Stærkere lønmodtager-repræsentation

I arbejdet med at erstatte de tabte job, som resultat af den økonomiske krise, er der voldsomt behov for at understøtte nye erhvervspotentiale og jobåbninger. I den indsats spiller lønmodtagerorganisationer en central rolle i forhold til at sikre deres medlemmer – særligt LO-grupper – fremtidige jobmuligheder. Set i det lys fremstår det stadig mere paradoksalt, at lønmodtagerne er så svagt repræsenteret i vækstfora. LO opfordrer til, at lønmodtagerorganisationer får en langt bedre repræsentation i vækstfora.