

# 1. Indledning og ledelsesresumé

## 1.1. Evalueringens baggrund og formål

Fornyelsesfonden blev oprettet som en del af et politisk forlig i 2009 om fordelingen af globaliseringsreserven til innovation og iværksætteri mv. for perioden 2010-2012 – fonden har haft et samlet budget på 760 mio. kr. over de tre år. Fornyelsesfondens formål er at fremme innovation og markedsmodning af grønne løsninger og velfærdsløsninger. Desuden indgår det i fondens formål at yde støtte til omstillingsprojekter i hårdt ramte geografiske områder.

Fonden skal bidrage til, at især små og mellemstore virksomheder kan overvinde de barrierer, der kan være forbundet med innovation og markedsmodning af nye produkter og serviceydelser. De væsentligste succeskriterier er at skabe øget omsætning, beskæftigelse og eksport.

Som bidrag til beslutning om den fremadrettede strategi for Fornyelsesfonden har Erhvervsstyrelsen bedt Deloitte Consulting om at gennemføre en midtvejs-evaluering af fondens virke. Formålet med evalueringen er ”at undersøge, i hvilket omfang Fornyelsesfondens projekter bidrager til at indfri formålet med fonden, herunder sandsynliggøre om Fornyelsesfonden vil skabe en erhvervs-politisk effekt opgjort i øget omsætning, beskæftigelse og eksport”.

## 1.2. Hovedkonklusioner

Deloitte's hovedkonklusioner på midtvejsevalueringen af Fornyelsesfonden er opsummeret i nedenstående boks og uddybes nærmere i det følgende ledelsesresumé.

### Evalueringens hovedkonklusioner

- **Fornyelsesfonden lever op til de fastsatte formål**, herunder at indsatsen primært skal rettes mod små og mellemstore private virksomheder (SMV). Der er desuden en god spredning i de støttede projekter med hensyn til geografi og projektyper – både innovations-, markedsmodnings- og omstillingsprojekter er tydeligt repræsenteret i projektporteføljen.
- **Fornyelsesfonden har et tydeligt kommercielt fokus**, hvor de støttede projekter typisk ligger sent i innovationsforløbet eller i markedsmodningsfasen. Fonden differentierer sig derved fra andre erhvervsstøtteordninger, som ofte har et mere forskningspræget sigte. Blandt andet via krav til forretningsplaner og anvendelse af eksterne ekspertvurderinger bidrager Fornyelsesfonden ofte til at styrke det forretningsmæssige fundament i projekterne.

*fortsættes*

## Evalueringens hovedkonklusioner

- **Fornyelsesfonden adskiller sig fra andre erhvervsstøtteordninger** i kraft af sit fokus på SMV-segmentet og på støtte til markedsintroduktion af nye produkter og serviceydelser. Otte ud af 10 støttede projekter har ikke modtaget anden offentlig støtte.
- **Projekterne forventer betydelige effekter – ikke mindst internationalt.** De 80 projekter, som har modtaget støtte (ca. 340 mio. kroner) til innovation og markedsmodning regner med en øget omsætning efter fem år på ca. 15 mia. kroner, heraf 10 mia. kroner i eksport. Samtidigt forventes en forøgelse af beskæftigelsen med 6.400 personer.
- **Fornyelsesfonden bidrager til at overvinde kritiske barrierer.** Projekterne er endnu i en tidlig fase, hvor det ikke er muligt at måle direkte, om de forventede effekter er på vej til at blive realiseret. Men evalueringen viser, at fonden i væsentlig grad hjælper virksomhederne med at overvinde kritiske barrierer for at få succes – fx adgang til kapital og kundetillid til nye produkter. Fornyelsesfonden styrker således projekternes chance for succes og muligheden for at realisere de forventede effekter.
- **Fornyelsesfonden er en god samfundsøkonomisk investering.** Der er god samfundsøkonomisk rentabilitet af Fornyelsesfondens virke. Hvis indskud af offentlige midler i Fornyelsesfonden ansues som en samfundsmæssig investering fremstår en 5-10-dobling af de investerede midler på fem år som en realistisk størrelsesorden for afkastet. En forøgelse af fondens midler kan dog ikke forventes at have tilsvarende større effekter, fordi virkningerne forudsætter, at der er relevante projekter at støtte.
- **Omstillingsprojekterne har et svagere kommercielt fundament.** Fornyelsesfonden skal i henhold til sit lovgrundlag yde støtte til erhvervsmæssig omstilling af hårdt ramte geografiske områder. Det kommercielle fundament for omstillingsprojekterne fremstår generelt mindre tydeligt end for de øvrige projekter, og vilkårene for at opnå effekt i form af øget omsætning og beskæftigelse er objektivt set dårligere. Deloitte vurderer, at projekternes bidrag til erhvervsmæssig omstilling er usikker, om end vanskelig at vurdere på nuværende tidspunkt.

## Høj formålsopfyldelse

Evalueringen viser, at Fornyelsesfondens virke i meget høj grad har været i overensstemmelse med de fastsatte formål. Der er indtil nu ydet støtte til 91 projekter i form af tilskud og garantier på i alt 427 mio. kroner. Mere end 80 pct. af støtten er givet til små og mellemstore virksomheder med op til 50 ansatte.

Støtten fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem innovations- og markedsmodningsprojekter, mens der i fordelingen mellem projekter på *det grønne område* og velfærdsområdet er en overvægt på førstnævnte. Der er herudover ydet støtte til 11 omstillingsprojekter med et beløb på i alt 88 mio. kroner.

## Tildelte midler og igangværende projekter, februar 2012

Indsætser	Indsats-område	Antal projekter	Tildelte midler (mio. kr.)	Andel af tildelte midler (Pct.)
Innovation	Grøn	24	118	28
	Velfærd	7	36	8
Markedsmodning	Grøn *	24	108	25
	Velfærd **	25	77	18
Omstilling i hårdt ramte områder	-	11	88	21
I alt		91	427	100

\* Heri indgår 3 garantiprojekter, der tilsammen har fået stillet en garanti på 32 mio. kr.

\*\* Heri indgår 7 projekter omhandlende offentlige indkøb, der tilsammen har fået et tilskud på knap 12 mio. kr.

### En tydelig profil i landskabet af erhvervsstøtteordninger

Fornyelsesfondens har haft et tydeligt fokus på projekternes kommercielle muligheder. Midlerne er blevet målrettet imod virksomheder og projekter, som arbejder på at udvikle eller markedsmodne konkrete produkter og serviceydelser med henblik på salg til det danske og internationale marked. Fonden har desuden bidraget til at bringe projekter tættere på markedet og dermed gøre vejen til markedsintroduktion kortere, fx via fokus på brugerdreven innovation.

Denne fokusering er både resultat af de lovmæssige formålsbestemmelser og en bevidst strategi om differentiering i forhold til andre erhvervsstøtteordninger, herunder ordninger med et mere forskningspræget sigte. De støttemodtagende virksomheder tilkendegiver i vid udstrækning, at de også i praksis oplever denne forskel i forhold til andre programmer. Knap otte ud af 10 af projekterne har ikke modtaget anden offentlig støtte end støtten fra Fornyelsesfonden, hvilket indikerer, at fonden har en tydelig plads i de offentlige erhvervsstøtteordninger.

Særligt på velfærdsområdet opleves fonden at have en særegen profil - hvor andre støtteprogrammer typisk er drevet af offentlige aktører, udspringer velfærdsprojekterne under Fornyelsesfonden af private virksomheders bestræbelser på at udvikle løsninger, produkter og serviceydelser, som er attraktive for velfærdssektoren.

Mere end 80 pct. af de støttemodtagende virksomheder vurderer, at Fornyelsesfonden har kunnet bruges direkte som reference – det gælder særligt i forhold til markedsintroduktionen. Samtidig svarer næsten halvdelen af virksomhederne, at Fornyelsesfonden i kraft af kravene til indhold og kvalitet i ansøgningmaterialet har bidraget til at udvikle eller styrke projektets strategi for markedsintroduktion og afsætningsmarkeder. Dette gælder for såvel innovations- som markedsmodningsprojekterne.

### Virksomhederne oplever generelt væsentlige barrierer for innovation og markedsmodning

Markedsfejl og barrierer for udviklingen af nye produkter og serviceydelser er en central del af det forandringsteoretiske grundlag for Fornyelsesfonden, og overvindelse af de barrierer, som støttemodtagerne typisk vil støde på i enten inno-

vations- eller markedsmodningsfasen, er så at sige den transaktionsmekanisme, hvorigennem fondens indsats får effekt.

Derfor er det en væsentlig del af midtvejs-evalueringen at analysere og vurdere, i hvilket omfang Fornyelsesfonden bidrager til, at virksomhederne kan overvinde relevante barrierer. Analysen har taget afsæt i 11 konkrete potentielle barrierer, som er gengivet i boksen til højre.

Evalueringen viser, at de identificerede barrierer generelt er udbredte og af virksomhederne opleves at være væsentlige eller kritiske for succesfuld gennemførelse af innovations- og markedsmodningsprojekterne. Fra dialogen med de enkelte

projekter er det desuden Deloitte's vurdering, at de anførte barrierer er i alt væsentligt dækker de udfordringer, som virksomhederne oplever.

Der er naturligvis nuancer i dette billede på tværs af de 11 barrierer og mellem innovations- og markedsmodningsprojekterne – samt mellem det grønne område og velfærdsprojekterne. De mest udbredte og væsentligste barrierer fremstår på baggrund af evalueringen at være mangel på risikovillig kapital, begrænset kundetillid til nye produkter/serviceydelser og lang tidshorizont fra påbegyndelse af innovations-/markedsmodningsfasen til markedsintroduktion. Beskrivelsen og analysen af barriererne er uddybet i kapitel 5.

### Fornyelsesfonden bidrager i vid udstrækning til at overvinde de væsentligste barrierer

Mere end halvdelen af de støttemodtagende virksomheder tilkendegiver, at projektet sandsynligvis ikke havde kunnet realiseres uden støtte fra Fornyelsesfonden. Hovedparten af de øvrige respondenter vurderer, at projektets udvikling og markedsintroduktion ville have fundet sted i mindre skala, at der ville have været inddraget færre kompetencer, samt at sandsynligheden for at projektet ville være tilstrækkeligt fokuseret i udviklings- og markedsintroduktionsfasen ville have været mindre.

Over 90 procent af støttemodtagerne vurderer, at støtten fra Fornyelsesfonden har betydet en tidsmæssig fremrykning af tidspunktet for markedsintroduktion med mere end et halvt år. Og mere end hver fjerde virksomhed skønner en fremrykningseffekt på mere end to år.

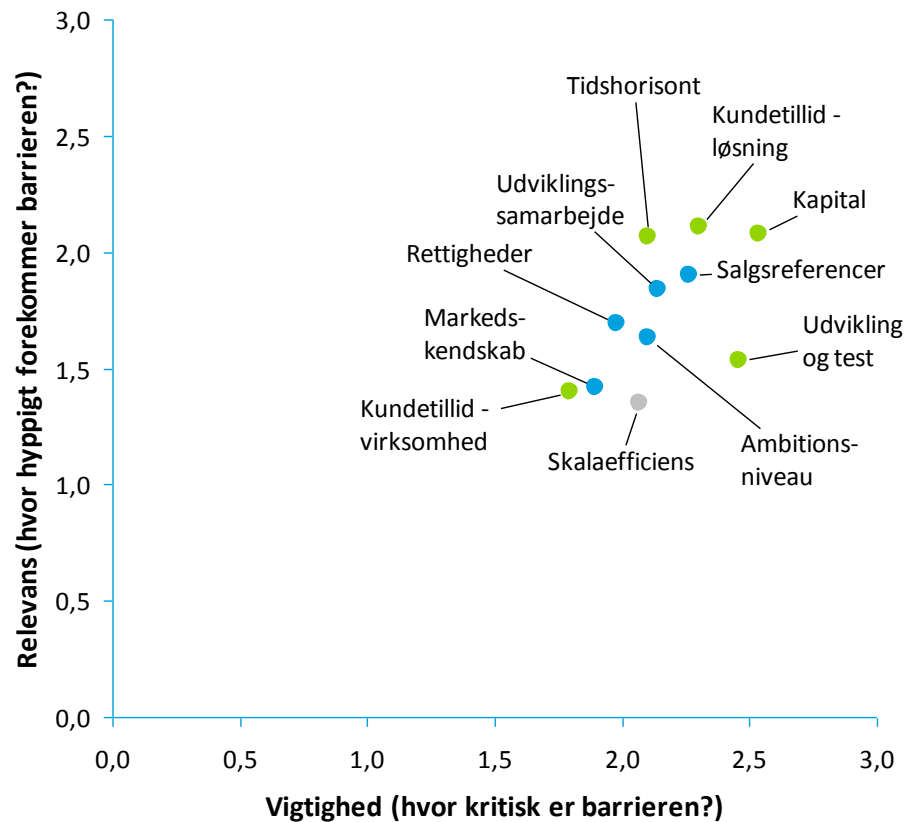
Evalueringen viser desuden, at de hyppigst forekommende og mest kritiske barrierer samtidig er dem, som projekterne vurderer, at Fornyelsesfonden er bedst til at adressere. Det gælder i prioriteret rækkefølge *manglende mulighed for at tilvejebringe kapital, begrænset kundetillid til nye produkter og serviceydelser, udfordringer ved udvikling og test/afprøvning samt langvarige innovati-*

#### Barrierer

12. Kundetillid til nye produkter/serviceydelser
13. Kundetillid til små/ nystartede virksomheder
14. Udvikling og test
15. Salgsreferencer
16. Markedskendskab
17. Udviklingssamarbejde
18. Tidshorizont
19. Kapital
20. Ambitionsniveau
21. Sikring af rettigheder
22. Skalaefficiens

ons- eller markedsmodningsfaser. Dette er illustreret i nedenstående barriere-landskab.

### Barriere-landskab og Fornyelsesfondens bidrag



Note: Barrierernes relevans og vigtigheden af at overvinde dem er pointdelt på en skala fra 0 ("slet ikke") til 3 ("i høj grad"), og figuren viser gennemsnitsscoren for de enkelte barrierer på de to dimensioner.

Farvelægningen indikerer, projekternes vurdering af, hvilke af barriererne Fornyelsesfondens støtte har været særlig afgørende i forhold til at overkomme.

Selv om der metodisk er usikkerhed forbundet med at fortolke og vurdere rækkevidden af virksomhedernes survey besvarelser, tegner evalueringen et positivt billede af, at Fornyelsesfonden bidrager til at styrke virksomhedernes muligheder for at realisere projekterne og overvinde barriererne herfor.

Det er samlet set Deloitte's vurdering, at Fornyelsesfonden har tydelige additionalitetsvirkninger på projektniveau. Vurderingen baseres, ud over virksomhedernes survey besvarelser, på vores indtryk fra dybdeinterview med en række af virksomhederne.

### De forventede effekter på omsætning, eksport og beskæftigelse er betydelige

De støttemodtagende virksomheder er som led i ansøgningsprocessen blevet bedt om at angive deres forventninger til vækst i omsætning, eksport og beskæftigelse både ved projekternes afslutning og fem år derefter.

De 80 projekter (ekskl. omstillingsprojekterne), som hidtil har fået tilsagn om støtte til innovations- og markedsmodningsprojekter, er i alt blevet bevilliget 339 mio. kr. Det udgør omtrent 80 pct. af de bevilligede midler, men under halvdelen af Fornyelsesfondens samlede budget. Disse 80 projekter forventede på ansøgningstidspunktet en samlet vækst i omsætningen på godt 15 mia. kroner fem år efter projektstart - heraf godt 10 mia. kroner i eksport.

#### Projekternes forventede effekter efter 5 år

<i>Markedsmodning</i>	
• Omsætning (mia. kr.)	+ 6,3
• Eksport (mia. kr.)	+ 4,6
• Beskæftigelse (1.000 pers)	+ 3,2
<i>Innovation</i>	
• Omsætning (mia. kr.)	+ 8,8
• Eksport (mia. kr.)	+ 5,6
• Beskæftigelse (1.000 pers)	+ 3,1
<i>I alt</i>	
• Omsætning (mia. kr.)	+ 15,1
• Eksport (mia. kr.)	+ 10,2
• Beskæftigelse (1.000 pers)	+ 6,4

Tilsvarende forventede virksomhederne en beskæftigelsesstigning på 6.400 personer. Heraf er der i sammenligning med den samlede indenlandske arbejdsstyrkes sammensætning et relativt større indhold af uddannelses- og videnintensive arbejdspladser.

De forventede effekter er således betydelige. Da ingen af projekterne er afsluttede – og mange endnu er tidligt i projektfasen – er det ikke muligt at foretage en egentlig måling af, om effekterne er på vej til at blive realiseret. I forbindelse med evalueringen er virksomhederne blevet anmodet om at opdatere og evt. revurdere deres forventninger. Blandt 62 besvarende virksomheder er der samlet set er en nedjustering på i størrelsesordenen 20 pct., men denne kan primært tilskrives forsinkelse i det tidsmæssige gennemslag snarere end en reel forventning om, at effekterne ikke kan opnås.

Det er Deloitte's vurdering, at virksomhedernes forventninger samlet set formentlig er til den optimistiske side. Omvendt fremstår de opstillede forventninger generelt at være baseret på seriøse og gennemarbejdede forretningsplaner. Vi har således gennemgået forretningsplanerne for et udvalg af markedsmodningsprojekterne og gennemført opfølgende dybdeinterview med disse (se casebeskrivelserne i Bilag 1). Kvaliteten af de underliggende forretningsplaner vurderes at være blevet styrket af de krav, Fornyelsesfonden har stillet til ansøgerne, ligesom der er udarbejdet ekspertvurderinger som en del af grundlaget for at træffe beslutning om tilsagn eller afslag. Selv om effekterne på omsætning, eksport og beskæftigelse kan være estimeret for højt af virksomhederne, vurderer Deloitte således, at det er meget sandsynligt, at effekterne kan være betydelige, og at Fornyelsesfondens krav til projektansøgningerne har understøttet dette.

### God samfundsøkonomiske rentabilitet

Deloitte har estimeret de samfundsøkonomiske effekter af Fornyelsesfondens virke. Beregningerne viser, at såfremt den samfundsøkonomiske effekt, der kan henføres til Fornyelsesfondens virke, udgør blot 10-20 procent af de af projekterne forventede effekter, svarer det til et afledt provenu for de offentlige finan-

ser på ½-1 mia. kroner over fem år per 100 mio. kroner i støtte – hertil kommer, at der naturligvis også vil være et positivt provenu i de efterfølgende år. Deloitte vurderer, at dette er udtryk for en realistisk størrelsesorden for de afledte provenuvirkninger.

Det er således efter Deloitte's vurdering overvejende sandsynligt, at Fornyelsesfondens virke ikke kun er udgiftsneutralt for de offentlige finanser, men genererer et solidt samfundsøkonomisk afkast især via øget eksport og nettojobskabelse. Hvis indskud af offentlige midler i Fornyelsesfonden anskues som en samfundsmæssig investering fremstår en 5-10-dobling af de investerede midler på fem år som en realistisk størrelsesorden for afkastet.

Det skal understreges, at denne positive vurdering af de samfundsøkonomiske effekter skal ses i snæver sammenhæng med de konkrete støttemodtagende projekter. Det er naturligvis afgørende, at der findes relevante projekter at støtte, herunder ikke mindst projekter, som rummer et betydeligt eksportpotentiale. De refererede effekter kan således heller ikke uden videre skaleres i forhold til et evt. større budget for Fornyelsesfonden fremadrettet.

### Effekten af omstillingsprojekterne er usikker

Ud over støtte til innovations- og markedsmodningsprojekter er det som nævnt en del af Fornyelsesfondens formål at yde støtte til projekter, som sigter imod at skabe erhvervsmæssig omstilling i udsatte eller økonomisk hårdt ramte områder. Præmisserne for omstillingsmidlerne og deres tildeling adskiller sig grundlæggende fra innovations- og markedsmodningsprojekterne. Sigtet er udvikling i et længere perspektiv snarere end umiddelbar vækst og beskæftigelse, hvorfor der i udgangspunktet ikke kan forventes den samme målbare effekt og et sammenligneligt afkast af disse projekter. Støttemodtagerne omfatter samtidig i en række tilfælde projektorganisationer med (en betydelig) deltagelse af offentlige myndigheder.

Som følge af de anderledes grundvilkår er kravene til forretningsplaner for omstillingsprojekterne mindre stringente, og det forandringsteoretiske grundlag er mindre robust. Ligeledes er projekterne ikke systematisk underlagt eksterne ekspertvurderinger – hverken faglige eller kommercielle. Det er Deloitte's vurdering, at det kommercielle fundament for omstillingsprojekterne derfor grundlæggende er mindre gennemarbejdet.

Der er givet tilsagn om støtte til 11 omstillingsprojekter med et beløb på 88 mio. kroner, heraf alene 37 mio. kroner til ét projekt (LORC) om udnyttelse af det tidligere Lindøværfts' arealer og faciliteter til nye erhvervsmæssige aktiviteter.<sup>1</sup> Halvdelen af omstillingsprojekterne er på evalueringstidspunktet endnu i den tidlige opstartsfasen.

---

<sup>1</sup> Projektet har modtaget støtte i forbindelse med to ansøgningsrunder og tæller derfor i den samlede opgørelse med som to projekter.

Deloitte har besøgt eller telefoninterviewet alle omstillingsprojekterne blandt andet med henblik på at vurdere robustheden af de forventninger til vækst i omsætning og beskæftigelse, som projekterne har angivet i deres ansøgninger – for så vidt angår beskæftigelsen svarer disse forventninger til godt 4.000 nye arbejdspladser. Evalueringen viser, at grundlaget for de forventede effekter generelt fremstår væsentligt svagere end for de øvrige støttemodtagende projekter. I flere tilfælde er det eksplicit blevet tilkendegivet, at de oplyste beskæftigelseseffekter er meget usikre og formentligt væsentligt overvurderede – og generelt ikke baseret på gennemarbejdede forretningsplaner.

Det er samtidig Deloitte's vurdering, at der i de angivne beskæftigelseseffekter ikke tages højde for dynamikken på det lokale arbejdsmarked og arbejdskraftens mobilitet såvel geografisk som på tværs af brancher og fag. Realiseringen af de forventede beskæftigelseseffekter vil forudsætte, at der kan tiltrækkes kvalificeret arbejdskraft til lokalområdet. Endvidere har interviewene i flere tilfælde afdækket, at en væsentlig del af beskæftigelseseffekterne reelt vil finde sted uden for lokalområdet.

Det er på den baggrund Deloitte's vurdering, at de oplyste forventede beskæftigelseseffekter af omstillingsprojekterne er væsentligt overvurderede, og de indgår derfor ikke i beregningerne af de samfundsøkonomiske effekter.