

Notat om gennemførte effektivurderinger for projekter støttet af fonde i 2011

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion	1
1.1 Baggrund og formål.....	1
1.2 Hvad er effektivurdering.....	1
2. Effektivurdering af udvalgte projekter for tilskudsåret 2011	2
2. Gennemførelsen af effektivurderingerne – undersøgelsens metode	3
2.1 Forandringsteori – et redskab til at understøtte sammenhængen mellem strategi og prioriteringer.....	3
2.2. Udfordringer for brugen af forandringsteori	5
2.3 Undersøgelsens design	5
2.4 Strategiske effektmål og selvevaluering	6
2.5 Vurderingen af langsigtede effekter	6
2.6 projektejernes ressourceforbrug ved at indgå i effektivurderingen	7
3. Anbefalinger	7

1. Introduktion

1.1 Baggrund og formål

Notatet beskriver de metodemæssige refleksioner vedr. effektivurderinger af projekter støttet af fondene i 2011 samt samlede anbefalingerne for fremtidige effektivurderinger i fonden.

Baggrunden for gennemførelse af effektivurderinger i fondsregi er først og fremmest på baggrund af kravet i Fødevarerministeriets bekendtgørelse for fonden jf. Bekendtgørelse om administration og revision af promille- og produktionsafgiftsfonde m.v. indenfor jordbrugs- og fiskeriområdet af 1. okt. 2010. Bekendtgørelsen fastslår jf. § 21, at det påhviler fondene at vurdere effekten af udvalgte aktiviteter, og jf. stk. 3 i § 21, at det påhviler fondene at redegøre for resultatet af effektivurderingen i ledelsesberetningen til årsregnskabet.

1.2 Hvad er effektivurdering

Effekt handler om **virksomheder af en indsats**. Vi kan nærmere bestemme effekt som de virkninger, et givent projekts eller en given institutions aktiviteter medfører eller udløser. Effekterne af disse aktiviteter kan være både direkte eller afledte og positive eller negative. En undersøgelse af effekt handler således om at analysere de direkte eller indirekte/afledte effekter og om, hvorvidt disse er positive eller negative. På den baggrund kan vi sige, at vurdering af effekt handler om at sammenholde konstaterede effekter op imod den indsats, der modtog bevilling fra fonden. Det er her vigtigt at bemærke, at aktiviteter på baggrund af en given bevilling kan medføre aktiviteter, som man ikke forudså ved projektets begyndelse eller ved første øjekast ikke umiddelbart har relation til projektet og dets aktiviteter.

Der er ingen nærmere fast etableret definition af effekt. I denne undersøgelse, hvor vi undersøger udkomme af tilskud fra fondene, definerer vi **effekt** som de **virksomheder**, der er opstået eller sandsynligvis vil opstå for erhvervet og det omgivende samfund udløst af projektet, som har modtaget støtte fra fonden. I litteraturen skelnes der typisk mellem effekter på kort, mellemlang og lang sigt. I denne undersøgelse og effektvurdering vil vi kun skelne mellem effekter på kort sigt (umiddelbare), og effekter på lang sigt (ud over den nærmeste horisont). Baggrunden for kun at skelne mellem effekter på kort og lang sigt er, at det i praksis kan være svært at anvende ensartede begreber om kort, mellemlang og langt sigt på tværs af alle projekterne. Tidshorisonten for virkningerne afhænger af mange variable, herunder projektypen – fra forskning til afsætningsfremme, hvilket led i værdikæden projektet udspiller sig i mv. Endvidere står fokus og afrapporteringen af projekternes effekter i forhold til fondens formål klarere frem, hvis der alene fokuseres på og skelnes mellem de korte (umiddelbare) effekter af tilskudsbevillingen og de langsigtede effekter (dem på den lidt længere og lange bane), som typisk rækker ud over tilskudsbevillingens og tilskudsperiodens horisont på 12 måneder.

Udfordringer ved identifikation og måling af effekt:

- Det er vanskeligt at isolere effekten af indsatsen fra andre faktorer
- Effekten af en indsats optræder ofte med en betydelig tidsforskydning.
- Indsatsens formål kan være vanskelig at omsætte til konkrete mål og indikatorer på effekt.
- Det kan være ressourcekrævende at etablere det fornødne datagrundlag for måling af indikatorer på effektniveau.
- Vurderingen af effekter kan være følsomme overfor enkeltstående begivenheder
- Der vil ofte være en gensidig afhængighed mellem flere institutioner i opnåelsen af effekter.

Under udarbejdelsen af denne effektvurdering er der taget udgangspunkt i begrebet forandringsteori. Forandringsteori er ramme, som kan hjælpe med at afdække, om et konkret projekt har tænkt i effekt og eksplicit eller implicit har opereret med en model for, hvordan effekter vil opstå og komme til syne. På denne måde er en forandringsteori er godt værktøj til at efterprøve, om der er sammenhæng mellem de iværksatte projektaktiviteter og de ønskede effekter og struktureret påvise dette hos det konkrete projekt udtaget til effektvurdering.

Tankerne bag og brugen af forandringsteori er nærmere beskrevet i kapitel 2.1

2. Effektivurdering af udvalgte projekter for tilskudsåret 2011

Effektivurderingerne af 2011-projekter opgør effekt på flere niveauer og forskellige effekter over tid.

Ved undersøgelsen af effekter for de udvalgte projekter til effektivurdering for tilskudsåret 2011 har effektivurderingen sondret mellem effekter på tre analytiske niveauer:

- A) Mikro-niveau – dækker over individuelle eller helt lokale niveau, dvs. den enkelte virksomhed, bedrift, landmand, person
- B) Meso-niveau (eller mellemniveau) – dækker over den enkelte branche, sektor, erhvervet eller et afgrænset lokalt/regionalt område
- C) Makro-niveau – dækker over det helt overordnede niveau, samfunds niveauet.

Endvidere er der jf. forandringsteori blevet sondret mellem effekter på forskellige tidspunkter. Ifølge typiske forandringsteorier og effektmodeller sondres der mellem effekter på kort, mellemlang og lang sigt. Denne effektvurdering har valgt at se bort fra begrebet mellemlang sigt, da begrebet har en begrænset anvendelighed, når det skal omsættes i praksis. Fondens projekter har forskellige tidshorisonter og er forskellige i projekternes karakter. En enklere sondring mellem effekterne af fondens bevillingsvirksomhed giver derfor mere mening. Det giver effektvurderingen en større styrke kun at skelne mellem effekter på kort sigt, forstået som umiddelbare effekter, og effekter på langt sigt, som rækker ud over projektets umiddelbare og nære effekter.

Ved at kombinere de to analytiske værdier, et for niveauer og to for tidsperspektiv, opnår der en seksfelt-tabel bestående af kategorier, 1) effekter på mikro-niveau på kort sigt, 2) effekter på mikro-niveau på lang sigt, 3) effekter på meso-niveau på kort sigt, 4) effekter på meso-niveau på lang sigt, 5) effekter på makro-niveau på kort sigt og 6) effekter på makro-niveau på lang sigt.

Af hensyn til den grafiske opstilling er der en tabel for effekterne på kort sigt og en tabel for effekterne på lang sigt.

Eksempel på skema for effekter på mikro-, meso- og makro-niveauer og på kort og lang sigt

Effekter		
	TID /Tidshorisont	
NIVEAU	Kort sigt	Lang sigt
Mikro-niveau: (Individ eller lokalt niveau – den enkelte virksomhed/bedrift/landmand)	- Fund a - Fund b - Fund c	- Fund a - Fund b - Fund c
Meso-niveau: (Mellemlangniveau – branche/sektorerhvervet/lokalt geografisk)	samme	samme
Makro-niveau (Det overordnede niveau – samfundsniveau)	samme	samme

Det er vigtigt at notere sig, at der er stor forskel mellem de enkelte projekter, herunder hvilke effekter, de kan opvise i forhold til niveauer og tidshorisonter. Endvidere er det ikke nødvendigvis sådan, at alle projekter opviser projekter på i alle kategorier, dvs. at ikke alle projekter har effekter på mikro, meso og makro niveau og for alle tre niveauer på både kort og lang sigt.

2. Gennemførelsen af effektvurderingerne – undersøgelsens metode

2.1 Forandringsteori – et redskab til at understøtte sammenhængen mellem strategi og prioriteringer.

En forandringsteori er en på forhånd opstillet og forventet logisk årsagssammenhæng mellem tildelte ressourcer (indsatsen) og de forandringer (effekterne), som man ønsker ud fra sine målsætninger. Der er

ikke tale om en teori i klassisk forstand, som det kendes fra videnskaben. Begrebet trækker dog på nogle af de samme tankegange som kendes fra videnskabelig praksis, idet den bygger på forestillingen om årsagssammenhæng mellem indsats og effekter og det, at man på forhånd – **før** gennemførelsen af en indsats opstiller nogle realistiske og relevante forventninger til udbyttet af indsatsen, og dermed af de tildelte ressourcer. Forandringsteoriens styrke som metode er, at den sætter fokus på de slutresultater (effekterne), der skal komme ud af given indsats. En forandringsteori er dermed et egnet værktøj til at arbejde med effekter, effekttankegang og afrapportering af effekter. Forandringsteori kan dermed være med til at skabe koblingen fra den overordnede strategi, man har lagt, til de konkrete valg og prioriteringer, som man foretager for at arbejde mod sine målsætninger.

En god forandringsteori er kendetegnet ved, at den:

- Formår at få projektlederen til at tænke over sammenhængen mellem den ansøgte bevilling, projektets design og projektets gennemførelse og et forventet udbytte for aftagere, bevillingsgiver og samfundet.
- Tilskynder projektlederen til at overveje, hvorledes projektets skal kunne måles og dermed afrapporteres til omverden, herunder bl.a. til støttegiver.
- Udfordrer vanetænkning og skaber øget forståelse for behovet og kravet om at kunne dokumentere eller sandsynliggøre de forventede effekter.
- er testbar/kan efterprøves, dvs. at den muliggør en opfølgning på, om projektejerens projekt vil skabe de effekter, som han eller hun på forhånd forventede på baggrund af sin forandringsteori for det pågældende projekt.
- At den styrker projektlederens evner for at styre og prioritere ressourcerne i sit projekt.
- Endelig er effekttankegang god til at reflektere over vante måder at gøre tingene på, eksempelvis ved at stille sig selv spørgsmålet, om ens projekt opnår det, som man gerne vil ud over projektets egen ramme og gennemførelse. På denne måde er forandringsteori og effekttankegang en god måde at nytænke sit projekt på.

Figur 1 Illustration af en systemmodel for effekt:



Behov for handling: Vil i dette tilfælde angive et udviklingsbehov i sektoren.

Formulering af formål: Nogen beskriver behovet og foreslår en løsning – et projekt skabes.

Intervention: Fonden beslutter at bevilge midler til projektet.

Output kan eksempelvis være, at der i projektet formes samarbejde/netværk, data opsamles og bearbejdes, rapporter skrives, anbefalinger videregives på kongresser eller faglige møder osv.

Outcome betegner de afledte virkninger af projektaktiviteten og dermed den fase, hvor projektets resultater begynder at blive anvendt. Det er her i mødet med "virkeligheden", at effekterne opstår. Dels på baggrund af projektet og dels på baggrund af andre faktorer i omgivelserne, som har indflydelse på, hvordan projektets resultater kan realiseres.

Når en effekt skal vurderes, kan det ske på flere af disse niveauer i ovenstående model. På de enkelte niveauer vil der således være **indikatorer**, som er udslagsgivende for projektets effekter. Har projektejereren for eksempel problemer med at indsamle sine data, så kan det være en negativ indikator for, at projektets ønskede effekt indtræder på den korte bane.

2.2. Udfordringer for brugen af forandringsteori

Det centrale i effektankegang og kernen i forandringsteori er, om der er opstillet og kan påvises årsagssammenhæng, en logisk forbindelse mellem projektets indsats, de gennemførte aktiviteter og projektets realiserede eller forventede effekter på kort og lang sigt. Det giver mulighed for at styrke vurderingen og prioriteringen af de anvendte midler. Men disse krav indebærer en række udfordringer. Udfordringerne er:

- Kun at beskæftige sig med de relevante påvirkelige effekter. Særligt et problem for effekterne på lang sigt. Og det er typisk dem, som vi er mest interesseret i. dvs. at effekterne kan kobles til indsatsen, og ikke til andre ting, som indsatsen ikke har indflydelse på.
- Nogle af de udfordringer, som nævnes her, er af mindre problemer for en lang række af de projekter, som fonden støtter. Dette fordi fonden primært støtter anvendelsesorienterede forsknings- og udviklingsprojekter. Dog også afsætningsfremme.
- Forandringsteorien har ikke nok fokus og forståelse for de ressourcemæssige begrænsninger, tid, penge, personale eller organisatoriske, som der altid vil være for *alle* projekter. Dette viser sig ved, at mange effektmålinger og effektvurderinger ofte foreskriver behovet for yderligere ressourcer, hvilket ikke altid er muligt eller ønskværdigt fra bevilling eller bevillingsmyndighedens side.

2.3 Undersøgelsens design

Fondsadministrationen herefter omtalt som evaluatorerne formulerede en plan for gennemførelsen af effektvurderingen. Det blev besluttet at lade følgende overvejelser være styrende for effektvurderingens gennemførelse.

- Heterogen gruppe af bevillingsmodtagere – men ønske om standardisering i effektvurderinger på tværs af projekterne
- Dataindsamling skulle være omkostningseffektiv
- Brugen af effektvurderingsskema som giver mulighed for på samme tid at strukturere evalueringen, indsamlingen af data og projekterne af rapportering. Dette ville på en og samme tid efterkomme ønsket om en "effektvurderingsstandard", og samtidig indeholde en åbenhed overfor respondenterne/støttemodtagerne

- Benyttelse af en semistruktureret afrapporteringsform. På den ene side være alment struktureret, men på den anden side kunne opfange det enkelte projekt særlige karakteristika.
- Hensynet til ressourcer og omkostninger, såvel økonomiske som tidsmæssige – i øvrigt et hensyn, som går begge veje, og både gælder for den evaluerede og evaluatoren. Effektivurderingen må ikke være unødigt tung og krævende for hverken projektejerne eller for fonden.

Effektivurderingen af 2011-projekterne foregik derpå efter følgende program:

1. Effektivurderingsskema opbygges og udsendes
2. Informationsmøder afholdes – et i øst, København, og et i vest, Århus.
3. Opsummering, hvor evaluator i skematisk noteform gør resultatets effekter og målingsmetoder op.
4. Kontakt pr. mail og interview med projektledere, hvor supplerende og uddybende oplysninger skulle indhentes.
5. Rapportbilag i form af effektivurderinger af de enkelte rapporter skrives.
6. Samlet Fondsrapport skrives.

2.4 Strategiske effektmål og selvevaluering

Fonden opstiller de overordnede effektmål for fonden på baggrund af fondens vedtægter og den fondsstrategi, som fondens bestyrelse har valgt. Der er herefter op til den enkelte ansøger gennem opstillingen af sit projekt, herunder brugen af forandringsteori, at sandsynliggøre hvorledes de forventede effekter af ansøgerens projekt understøtter fondens effektmålsætninger.

Det er her vigtigt at holde ansøgeren op på, at de effekter, som ansøger mener, at projektet vil medføre, i vist omfang er realistiske og målbare og ikke alene udgøres af almene forestillinger om effekt på lang sigt. Dette peger hen imod et problem som alle former for evalueringer står overfor, og som kan kaldes tidsproblematikken. Denne tidsproblematik drejer sig om, hvornår man realistisk kan forvente at registrere og vurdere effekterne af et projekt. Denne problematik varierer stærkt fra projekt til projekt. På den ene side giver det sjældent mening at forvente at se et projekts effekter dagen efter projektafslutning. På den anden side er det svært at argumentere for, at man skal vente i årevis før man tør vurdere og udtale sig om et projekts effektmæssige udbytter. Der vil således altid være en række effekter, som først vil vise sig på længere sigt efter afslutningen af projektet er effektivurderet. Men igen her man må kræve at projektansøger, at de på forhånd, netop ved hjælp af forandringsteori, har gjort sig nogle overvejelser om forventede de effekter også på lang sigt af deres projekt.

2.5 Vurderingen af langsigtede effekter

De langsigtede effekter falder ofte helt eller delvist sammen for både erhvervet og samfundet. Eksempelvis kan det både være et langsigtet mål for erhvervet og samfundet, at sektoren er i stand til at udvikle sig, så det bliver i stand at producere og dermed generere en økonomisk aktivitet, udvikling af viden og teknologi, arbejdspladser, eksport og økonomisk overskud under hensyntagen til det optimale forbrug af ressourcer, arbejdsmiljø, natur og vandmiljø og klima. Endvidere er de langsigtede effekter gode pejlemærker i diskussionen om, hvordan man ønsker at prioritere fondens midler.

Her er det vigtigt at være opmærksom på, at de langsigtede effekter er de sværeste at opstille konkrete brugbare indikatorer for og måle på. Ud fra et ressourcemæssigt synspunkt har fondsadministrationen overvejet, hvor omkostningskrævende i økonomi og tid det er, at dokumentere de svært dokumenterbare effekter af langsigtede projektmål. Ofte er problemet, ud over selve måleproblematikken, når man ønsker at identificere og vurdere de langsigtede effekter, at kunne påvise effekten uafhængigt af indflydelsen fra udefrakommende faktorer, altså at skabe en klar logisk årsagssammenhæng mellem de langsigtede effekter og indsatsens aktiviteter. Jo højere man hæver blikket for at se efter effekterne af den bevilgede støtte på den lange bane, desto sværere er det lige præcist at knytte disse langsigtede effekter sammen med den konkrete indsats. Et eksempel fra samfundets generelle politiske dagsorden er bl.a. et bredt ønske om beskæftigelsesfremgang i landdistrikterne. Der vil imidlertid være en række faktorer, som påvirker størrelsen på beskæftigelsen uafhængigt af det konkrete initiativ; eksempler på disse faktorer er de almindelige økonomiske konjunkturer (lokalt, regionalt, nationalt og globalt), demografi, vejret (eksempelvis en hård vinter), infrastruktur (eksempelvis ø-samfund eller karakteren af kollektiv trafik, som står til rådighed) eller udbuddet og karakteren af uddannet arbejdskraft, som lokalt og regionalt er til stede. Tilsvarende er gældende for langsigtede effekter af Fondens støttevirksomhed.

2.6 projekternes ressourceforbrug ved at indgå i effektvurderingen

Rigsrevisionen gør flere steder opmærksomhed på, at evaluator skal medtænke byrden for de evaluerede ved at indgå i en evaluering (se eksempelvis Beretning til statsrevisorerne om statens anvendelse af evalueringer, maj 2005). Hovedbudskabet fra Rigsrevisionen er, at evaluering ikke må være unødigt belastende for den eller de evaluerede. Hvis en effektevaluering eller effektvurdering er unødigt belastende, forstået som overvældende bebyrdende ressourcemæssigt i form af tid, penge eller på anden måde i omfang, for den eller de som udsættes for evaluering, så har evalueringen mistet sit formål. Årsagen til dette skal søges i, at hvis en effektevaluering er unødigt belastende for den evaluerede, så vil selve evalueringen nogle tilfælde fylde så meget for den eller de evaluerede, at selve evalueringen i sig selv bliver hovedformålet for det pågældende projekt og ikke projektets eget formål. Dette ville i så fald være uacceptabelt økonomisk og etisk og det pågældende projekt ville endvidere ende som ligegyldigt, som uinteressant.

3. Anbefalinger

Ud fra effektvurderingens erfaringer med at gennemføre effektvurderingen af fondsstøttede projekter i 2011 kan følgende generelle anbefalinger opstilles for fremtidige effektvurderinger:

- At tilskudsmodtagerne i højere grad ved ansøgning gøres bekendt med et eventuelt senere krav om effektvurdering.
- At tilskudsmodtagerne i deres ansøgninger i højere grad gør brug af effekttankegang og opstillingen af ansøgningen formes efter, hvilke effekter ansøgeren mener, at ansøgerens projekt vil føre med sig – projekterne bør have større fokus på brug og opstilling af effektmål og effektindikatorer, så projekterne blive bedre i stand til at påvise konstaterede eller sandsynliggjorte forventede effekter af deres projekter.
- At ansøgerne/tilskudsmodtagerne på baggrund af effekttankegang bliver bedre til at reflektere over hvad de har lært undervejs og gennem deres projekt – udviser større fokus på erfaringsopsamling af projektet og projektets effekter eller relevans for omgivelserne efter projektafslutning.

- At ansøgerne/tilskudsmodtagerne i højere grad øger deres fokus på afrapportering af effekterne af deres projekter.
- At fremtidige effektvurderinger tilrettelægges således, at der kan ske en vis systematisering og generalisering i selve udførelsen af effektvurderingen af hensyn til den tidsmæssige ramme og de økonomiske ressourcer, som der er til rådighed for effektvurderingen. Dette kan eksempelvis gøres ved at fortsætte med at tage udgangspunkt i og videreudvikle det effektvurderingsskema, som der er udviklet i forbindelse med denne effektvurdering.
- At man bør notere sig, at den store heterogenitet mellem fondsprojekterne medfører, at effektvurderingen må udvise fleksibilitet i forhold til den konkrete undersøgelse og effektvurdering af hvert enkelt projekt.
- At vurderingens omfang og byrder skal stå i et rimeligt forhold til projekternes størrelser. På den ene side kan det være mere ønskværdigt med flere og mere dybdegående vurderinger, men omvendt skal man gøre sig klart, at dette vil være ganske omkostningstungt både for fonden og de udvalgte projekter. Her er det vigtigt at notere sig, at fonden allerede nu udviser et krav om projektrelevans og projektkvalitet gennem selve konkurrenceelementet mellem de ansøgninger, som fonden modtager. Dette konkurrenceelement blandt ansøgerne om fondsmidler skærper i sig selv ansøgenes evner og vilje til at udforme gode relevante projekter, som er til gavn og udviser effekter.