

Evalueringsplan for Fonden for Retfærdig Omstilling i Danmark 2021-2027

Version 2
Januar~~Marts~~ 2024~~3~~

Indhold

1. Indledning	2
2. Evaluering af FRO 2021-2027	2
3. Theory based evaluations	5
4. Counterfactual impact evaluations (CIE)	6
5. Øvrige forordningsbestemte krav til evaluering	7

1. Indledning

Der foretages evalueringer for at forbedre kvaliteten af udformningen og gennemførelsen af programmerne, jf. artikel 44 i CPR-forordningen¹.

Resultatorientering og tværgående læring er nøgleord i implementeringen af Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO) i Danmark i 2021-2027, der udmøntes i Nord- og Syddjylland. Evaluering er en afgørende del af resultatorientering. Evaluering fokuserer på at dokumentere om og hvordan EU-projekterne rent faktisk virker, og på systematisk opsamling, formidling og forankring af viden og læring, som kan bruges til at udvikle bedre projekter og virkemidler fremover.

Gode og brugbare evalueringer kræver god planlægning. Ifølge CPR-forordningen skal der udarbejdes en evalueringsplan, som beskriver, hvordan evalueringen af indsatsen under Fonden for Retfærdig Omstilling i Danmark 2021-2027 organiseres, samt hvilke konkrete evalueringer der planlægges gennemført i programperioden og med hvilket formål. Evalueringsplanen skal godkendes af overvågningsudvalget. Overvågningsudvalget skal ligeledes orienteres om gennemførelsen og resultaterne af evalueringer undervejs i programperioden².

Alle evalueringer af FRO vil blive baseret på velanskrevne metoder. Evalueringerne vil være af typen *counterfactual impact evaluations* eller *theory based evaluations*.

2. Evaluering af FRO 2021-2027

Eftersom FRO er en ny fond, der ikke har eksisteret i tidligere budgetperioder, kan der ikke tages udgangspunkt i tidligere erfaringer vedrørende evalueringer af fonden. Forvaltningsmyndigheden har gennem de seneste programperioder udviklet et evalueringssetup for Social- og Regionalfondsprogrammerne³. Det er vurderingen, at elementerne i dette evalueringssetup kan overføres og tilpasses til evalueringen af FRO. Evalueringen af FRO vil hermed blive foretaget med afsæt i følgende evalueringsteoretiske tilgange:

Theory based evaluations

Overvejende kvalitative evalueringer (se afsnit 3 vedr. *Theory based evaluations*) foretaget af en ekstern evaluator – hvor den samme eksterne evaluator evaluerer enkeltprojekter efter samme grundmodel – anvendes til at vurdere, hvordan og hvorfor enkeltprojekter virker samt til på programniveau⁴ at samle op på tværgående læring.

Counterfactual impact evaluations

På programniveau foretages kontrafaktiske effektmålinger (se afsnit 4 vedr. *Counterfactual impact evaluations*), der kvantitativt måler, hvor stor en forskel programmet har gjort for deltagende virksomheder. Disse målinger følger virksomhedernes udvikling 1 år, 2 år og 3 år efter deltagelse i projekter.

De to evalueringstyper har hver deres fordele og ulemper og udelukker ikke hinanden.⁵ Der redegøres yderligere for evalueringsformatet under de to tilgange i afsnit 3 og 4.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021

² Artikel 40 stk. 1 vedrører udvalgets løbende undersøgelse af evalueringsaktiviteter og stk. 2 omhandler godkendelse af evalueringsplanen.

³ Se [Evalueringsplan for Regionalfonden og Socialfonden Plus i Danmark 2021-2027](#)

⁴ FRO udmøntes via én prioritet i Danmark

⁵ EU Regional policy: Sourcebook - Method and techniques

Som fastsat i det nationale program for Fonden for Retfærdig Omstilling i Danmark udmøntes fonden under én prioritet via fem indsatsområder.

1. Et sammenhængende Danmark med stærke lokale erhvervsfyrårne
2. Teknologi- og forretningsudvikling inden for Power-to-X
3. Bedre vilkår for grøn omstilling i SMV'er.
4. Udvikling af brun bioraffinering såsom pyrolyse
5. Udvikling af lokale værdikæder for CO₂-fangst, -anvendelse og -lagring (CCUS)

Tabel 1 indeholder en oversigt over de planlagte evalueringer, inkl. budget og tidspunkt for gennemførelse. Evalueringsplanen kan – med overvågningsudvalgets godkendelse – revideres efter behov. Forskelle i forventede aktivitetstyper mellem indsatsområderne gør, at det ikke er relevant at evaluere indsatsområderne og projekterne herunder på samme måde. I det følgende gøres der rede for, hvilke overvejende kvalitative evalueringer, der vil blive foretaget af de fem indsatsområder under FRO.

Under indsatsområderne 2, 4 og 5 forventes det, at en betydelig del af de allokerede midler vil blive anvendt på investeringsstøtte. Det betyder, at der ift. aktivitetstyper vil være en stor fællesmængde mellem projekterne indenfor de tre nævnte indsatsområder. Samtidig vurderes det, at værdien af at foretage evalueringer af enkeltprojekter, der i betydeligt omfang omhandler investeringsstøtte ikke vil stå mål med ressourcerne anvendt herpå. På den baggrund er det forvaltningsmyndighedens plan at foretage én samlet temaevaluering med et særligt fokus på investeringsstøtte, der dækker indsatsområderne 2, 4 og 5. Temaevalueringen vil ligeledes have fokus på effektivitet (målopfyldelse), omkostningseffektivitet (hvad har det kostet at skabe resultaterne), effekt/impact (i hvor høj grad kan de opnåede resultater tilskrives programindsatsen) og relevans. Temaevalueringen vil hermed bidrage til at sikre opfyldelse af kravet i artikel 44, stk. 2 i CPR-forordningen, der fastsætter, at der skal foretages en evaluering for hvert enkelt program for at vurdere dets virkning senest den 30. juni 2029.

Der vil således ikke blive foretaget evalueringer af enkeltprojekter under indsatsområde 2, 4 og 5.

Kompetenceudvikling er andet centralt fokusområde i FRO. Der kan søges om støtte til opkvalificering og/eller omskoling af medarbejdere inden for alle fem indsatsområder. Forvaltningsmyndigheden vil derfor ligeledes foretage en temaevaluering af kompetenceudvikling mhp. at indhente viden om erfaringer med kompetenceudvikling i FRO-regi.

For indsatsområde 3 gælder, at projekterne i højere grad end de øvrige indsatsområder ift. aktiviteter og projektorganisering vil minde om projekter under Social og Regionalfonden. Derfor vurderes det relevant, at projekter under dette indsatsområde bliver midtvejsevalueret enkeltvis, da projekterne ligesom projekter under Social og Regionalfonden vil få værdi af feedback på projektniveau vedrørende f.eks. organisering, rekruttering, anvendte virkemidler etc. Alle projekter under indsatsområde 3, der modtager tilsagn på 3 mio. kr. eller derover, skal således evalueres af den fælles eksterne evaluator⁶.

⁶ Pluss/IRIS Group er fælles evaluator for projekter igangsat i 2022-2025 perioden, samt for øvrige evalueringsaktiviteter frem til medio 2026. Der foretages et nyt udbud i 2025 mhp. at finde en evaluator for den efterfølgende periode.

Indsatsområde 1 dækker projekter, der støtter aktiviteter, der er koblet til de lokale erhvervsfyrtårne i hhv. Nord og Sydjylland. Indsatsområdet koordineres, jf. det nationale program for FRO med indsatsen vedrørende lokale erhvervsfyrtårne i Socialfonden Plus og Regionalfonden. Alle projekter omhandlende lokale erhvervsfyrtårne bliver, grundet finansieringen, i forvejen midtvejsevalueret under det eksisterende evalueringssætup for Social- og Regionalfondsprogrammerne. Forvaltningsmyndigheden vil sikre, at evalueringerne af de lokale erhvervsfyrtårne forholder sig til målsætningerne i både Social- og Regionalfondsprogrammerne og FRO. Som angivet i evalueringsplanen for Regionalfonden og Socialfonden Plus i Danmark 2021-2027 overvejer forvaltningsmyndigheden muligheden for at foretage en temaevaluering af de lokale erhvervsfyrtårne i indeværende programperiode. For at undgå duplikering af evalueringresultater og hermed unødvendigt ressourceforbrug vil forvaltningsmyndigheden ikke pålægge projekterne under indsatsområde 1 yderligere evalueringsforpligtelser andet end at indgå i en samlet stor evaluering på tværs af fonde.

Tabel 1 opsummerer de forskellige evalueringsaktiviteter pr. indsatsområde. Som nævnt udarbejdes der i tillæg hertil en temaevaluering vedrørende kompetenceudvikling, der forventes foretaget i 2026 eller 2027 og en samlet effektmåling for FRO (uddybes i afsnit 4). Effektmålingen forventes at være klar i 2029.

Tabel 1: Evaluering af indsatsområder og projekter herunder, FRO 2021-2027

Indsatsområde	Evalueringstype	Tidspunkt
1. Et sammenhængende Danmark med stærke lokale erhvervsfyrtårne	Midtvejsevaluering af enkeltprojekter, og muligvis temaevaluering. Koordineret med ESF+ og ERDF. <u>Samlet slutevaluering af indsatsområdet.</u>	<u>Midtvejsevalueringer foretages løbende.</u> <u>Slutevalueringen af indsatsområdet foretages i 2028-</u> <u>2029</u> <u>Midtvejsevaluering: Løbende</u> <u>Temaevaluering: 2025-2027</u>
2. Teknologi- og forretningsudvikling inden for Power-to-X	<u>Temaevaluering med fokus på investeringsstøtte</u> <u>Midtvejsevaluering af enkeltprojekter og samlet slutevaluering af indsatsområdet</u>	<u>2026</u> <u>Midtvejsevalueringer foretages løbende.</u> <u>Slutevalueringen af indsatsområdet foretages i 2028-2029</u>
3. Bedre vilkår for grøn omstilling i smv'er.	<u>Midtvejsevaluering af enkeltprojekter</u> <u>Samlet slutevaluering af indsatsområdet</u>	<u>Slutevalueringen af indsatsområdet foretages i 2028-2029</u> <u>Løbende</u>
4. Udvikling af brun bioraffinering såsom pyrolyse	<u>Midtvejsevaluering af enkeltprojekter og samlet slutevaluering af indsatsområdet</u> <u>Temaevaluering med fokus på investeringsstøtte</u>	<u>Midtvejsevalueringer foretages løbende.</u> <u>Slutevalueringen af indsatsområdet foretages i 2028-2029</u> <u>2026</u>
5. Udvikling af lokale værdikæder for CO ₂ -fangst, -anvendelse og -lagring (CCUS)	<u>Midtvejsevaluering af enkeltprojekter og samlet slutevaluering af indsatsområdet</u> <u>Temaevaluering med fokus på investeringsstøtte</u>	<u>Midtvejsevalueringer foretages løbende.</u> <u>Slutevalueringen af indsatsområdet foretages i 2028-2029</u> <u>2026</u>

Budgettet Udgifterne til for ovenstående evalueringsaktiviteter, inkl. effektmålinger forventes, udgør på på nuværende tidspunkt at udgøre 32,0 mio. kr. Dette estimat er dog behæftet med usikkerhed, eftersom forvaltningsmyndigheden på nuværende tidspunkt ikke kender omfanget af temaevalueringerne og dermed prisen eller antallet af projekter, der skal have foretaget en midtvejsevaluering eller behovet for eventuelle temaevalueringer.

Indsatsområde 1 dækker projekter, der støtter aktiviteter, der er koblet til de lokale erhvervsfyrtårne i hhv. Nord- og Syddjylland. Indsatsområdet koordineres, jf. det nationale program for FRO, med indsatsen vedrørende lokale erhvervsfyrtårne i Socialfonden Plus og Regionalfonden. Forvaltningsmyndigheden vil sikre, at evalueringerne af de lokale erhvervsfyrtårne forholder sig til målsætningerne i både Social- og Regionalfondsprogrammerne og FRO-programmet.

Effektkæder og evaluering

Fælles for alle projekter, desuagtet om de skal evalueres enkeltvis, er, at de skal opstille effektkæder og indikatorer. Erhvervsstyrelsen har gjort dette obligatorisk med henblik på at kunne vurdere projekternes effektskabelse. Alle projekter gennemføres således ud fra en klar og målbar effektkæde, og projekterne måles på deres fremdrift på prioritetsspecifikke output- og resultatindikatorer, der er præcist defineret i indikatorvejledningen for Fonden for Retfærdig Omstilling. Dette gør det muligt at sammenligne projekternes resultatskabelse og omkostningseffektivitet inden for de samme prioriteter. Samtidig foretages de eksterne evalueringer af enkeltprojekter, under indsatsområde 1, 2, 4 og 5-og-3, med ensartede metoder med henblik på systematisk at opsamle, formidle og forankre læring både mellem projekterne, hos Erhvervsstyrelsen og hos andre interessenter.

På programniveau er Fonden for Retfærdig Omstilling ligeledes bygget op omkring effektkæder (forandringsteorier), dvs. en prioritet har sin egen indre sammenhæng mellem aktiviteter, output og resultater.

Effektkæderne i programmerne rummer frihedsgrader til, at det enkelte projekt kan skrues sammen for at tage højde for særlige regionale eller lokale udfordringer og muligheder. Derfor skal alle, som ansøger om EU-medfinansiering, opstille og beskrive deres projekts specifikke effektkæde (årsags-virkningssammenhænge), dvs. forklare hvorfor og hvordan det er hensigten, at netop deres projekt vil virke og bidrage til at indfri målene i EU-programmerne. Effektkæderne øger således muligheden for at evaluere og efterprøve de forventede sammenhænge på både projekt- og prioritetsniveau.

3. Theory based evaluations

Evaluering af enkeltprojekter

Som angivet i tabel 1 vil der blive foretaget evalueringer af enkeltprojekter under indsatsområde 1, 2, 4 og 5-og-3. For de lokale erhvervsfyrtårne foregår dette, som nævnt, i sammenhæng med evalueringer foretaget i Social- og Regionalfondsregi. Evalueringerne af enkeltprojekter vil være kvalitative evalueringer med fokus på, om projekterne har virket eller ej – og hvorfor. Evalueringerne skal bidrage til at styrke den systematiske læring på tværs af projekter og annonceringer med henblik på at skabe endnu mere effektfulde projekter fremover. Læringen skal være enkel, præcis og anvendelsesorienteret og tage højde for den kontekst, som projekterne er gennemført i, da konteksten ofte er afgørende for, om og hvordan et projekt har virket, og i hvor høj grad læringen kan overføres til andre projekter og regioner.

For alle projekter med tilsagn på 3 mio. kr. eller derover, under de fire indsatsområder, er midtvejsevalueringen obligatorisk. Projekter som får under 3 mio. kr. i tilsagn evalueres som udgangspunkt ikke. Det kan dog på baggrund af en individuel vurdering besluttes, at projekter med under kr. 3 mio. i tilsagn også skal midtvejs- eller slutevaluere. Projekter under indsatsområde 3 "Bedre vilkår for grøn omstilling i smv'er" evalueres ikke enkeltvis. Indstillingsudvalget for Fonden for Retfærdig Omstilling har besluttet, at projekterne under indsatsområdet skal have en størrelse på 1-5 mio. kr. Henset til den begrænsede projektstørrelse,

og at de som udgangspunkt skal varetages direkte af SMV'er selv, dvs. uden tredjeparts projektoperatorer, der typisk varetager bl.a. den samlede projektledelse, projektadministration mv. vurderes det mest hensigtsmæssigt at lave en forenklet annoncering uden krav om evaluering. Derfor evalueres indsatsområdet i en samlet slutevaluering.

Midtvejsevalueringen giver et projekt mulighed for at få sparring ca. halvvejs i projektperioden og følgelig justere projektet med afsæt i evaluators anbefalinger. Slutevalueringer er en tilkøbsmulighed, Erhvervsstyrelsen eller projektholder kan benytte sig af. Slutevalueringer giver muligheden for at få et mere endeligt og fyldestgørende billede af et projekt.

Den fælles eksterne evaluator vil udfærdige en evalueringsrapport på 10-15 sider i forbindelse med alle midtvejs- og slutevalueringer.

Datagrundlag for evalueringerne

Som led i opstilling af evaluerings- og læringsdesignet for det enkelte projekt skal den eksterne evaluator sikre sig, at de nødvendige data for at foretage de konkrete evalueringer indsamles. Evaluator vil få adgang til eksisterende data i Erhvervsstyrelsens økonomistyrings- og projektrapporteringssystem, herunder projekternes fremdrift målt på økonomisk forbrug samt aktivitets-, output- og resultatindikatorer. Herudover vil evaluator selv indsamle data via spørgeskemaer og interviews blandt projektholder, -partnere, -medarbejdere og -deltagere.

Udvidet evaluering

Erhvervsstyrelsen og projektholderne har, udover en slutevaluering, mulighed for at tilkøbe tre forskellige evalueringsydelser: *Udvidet opfølgning*, *intern workshop* og *udvidet dataindsamling*. Tilkøbene leveres alle af den fælles eksterne evaluator. Erhvervsstyrelsen har udarbejdet et koncept for brugen af tilkøb, der anvendes i de erhvervsfaglige teams i Erhvervsstyrelsen med henblik på sikre tidlig overvejelse og bestilling af tilkøb. Formålet med konceptet er således, at tilkøbsmulighederne anvendes, når det skønnes fagligt relevant og nødvendigt for det pågældende projekt.

Temaevalueringer

Forvaltningsmyndigheden vil løbende vurdere, om der er behov for at foretage evalueringer af relevante temaer med relation til FRO eller grupper af projekter under fonden. Relevante emner kunne fx være investeringsstøtte eller kompetenceudvikling. Temaevalueringer vil blive udført af den fælles eksterne evaluator, der gennem evalueringerne af enkeltprojekter har et stærkt grundlag for at foretage temaevalueringerne. Eftersom forvaltningsmyndigheden på nuværende tidspunkt ikke kender den tidsmæssige placering eller indholdet af en eller flere temaevalueringer, fremgår de ikke af evalueringsplanen. De angivne temaevalueringer af indsatsområde 2, 4, og 5 og kompetenceudvikling på tværs af indsatsområder vil blive udarbejdet af den fælles eksterne evaluator. TemaEvalueringerne vil ikke følge et standardformat, men bygges op om et evalueringsdesign, der afklares mellem forvaltningsmyndigheden og den eksterne evaluator. Temaevalueringerne vil være baseret på de samme datakilder som evalueringerne af enkeltprojekter og dermed i overvejende grad være kvalitative evalueringer, der opsummerer projektholdernes erfaringer med deltagelse og gennemførelse af et projekter under FRO. Temaevalueringen af indsatsområde 2, 4 og 5 vil dog for at måle hhv. målopfyldelse og omkostningseffektivitet også indeholde en markant mængde kvantitative data. Temaevalueringerne afrapporteres i et rapportformat.

4. Counterfactual impact evaluations (CIE)

Erhvervsstyrelsen har siden 2011 samarbejdet med Danmarks Statistik om at foretage kontrafaktiske effektmålinger af EU-indsatsen. Evalueringsteoretisk er tilgangen også kendt som *Counterfactual impact evaluations* (CIE). Målingerne er baseret på Danmarks Statistiks registerdata og effektmålingerne foretages ved at sammenligne virksomheder og personer, der har deltaget i indsatsen med lignende virksomheder og personer, der ikke har deltaget i indsatsen (kontrolgruppe). Erhvervsstyrelsen og Danmarks Statistik vil bygge videre på de positive erfaringer med CIE, og det er planen at foretage CIE af den samlede effektskabelse for projekterne under FRO.

Ved at sammenholde deltagende virksomheders udvikling ift. omsætning og beskæftigelse med en kontrolgruppe kan man få et estimat på, i hvor høj grad FRO har bidraget til målsætningen om at give Nord- og Sydjylland mulighed for at håndtere særlig de sociale, beskæftigelsesmæssige og økonomiske virkninger af den grønne omstilling.

Det er som udgangspunkt ikke hensigten at gennemføre CIE på enkeltprojekter, men derimod på den samlede mængde af projekter, der modtager midler fra FRO. Det skyldes, at valide resultater er betinget af en forholdsvis stor deltagerpopulation. Ud over effekt/impact, vil evalueringerne måle, hvad det har kostet at skabe resultaterne (omkostningseffektivitet).

Datagrundlag for CIE

De registerbaserede CIE-målinger er baseret på Erhvervsstyrelsens systematiske indsamling af oplysninger om, hvilke virksomheder (CVR- og p-numre) og personer (CPR-numre), der deltager i projekterne. Disse identifikationsnumre kobles med Danmarks Statistiks registre for at følge den faktiske udvikling i de private deltagervirksomheder (beskæftigelse, omsætning mv.) og blandt personerne (arbejdsmarkedstilknytning, uddannelsesniveau mv.).

5. Øvrige forordningsbestemte krav til evaluering

Af ovenstående fremgår centrale forordningsbestemte krav vedrørende evalueringernes formål, tidspunkt og indhold samt overvågningsudvalgets rolle ift. godkendelse af evalueringsplanen og løbende involvering i evalueringsaktiviteterne. Herunder redegøres for forvaltningsmyndighedens håndtering af øvrige forordningsbestemte krav.

Funktionelt uafhængige evaluatore

Jf. artikel 44, stk. 3 i CPR-forordningen skal evalueringerne udarbejdes af interne eller eksterne eksperter, der er funktionelt uafhængige. Størstedelen af evalueringerne vil blive gennemført af den fælles eksterne evaluator. I forhold til de kontrafaktiske effektmålinger så foretages disse på baggrund af data fra Danmarks Statistik, mens medarbejderne hos Erhvervsstyrelsen, der vil blive involveret i målingerne, ikke er eller har været sagsbehandler på de projekter, der inddrages i målingerne.

Midtvejsgennemgang

Jf. CPR-forordningens artikel 18 skal forvaltningsmyndigheden forelægge en midtvejsgennemgang af hvert enkelt program til Kommissionen senest den 31. marts 2025. ~~I gennemgangen skal Kommissionen præsenteres for de vigtigste resultater af relevante evalueringer, hvilket på det pågældende tidspunkt forventes at være sammenfatninger af evalueringer af enkeltprojekter. De to nævnte temaevalueringer af hhv. indsatsområde 2, 4 og 5 med særlig fokus på investeringsstøtte og kompetenceudvikling forventes af hensyn til den samlede projektporteføljes fremdrift og hermed det potentielle læringsudbytte af evalueringen ikke færdiggjort før den 31. marts 2025. Udgangspunktet er således, at Kommissionen vil blive~~

fremlagt resultaterne af midtvejsevalueringerne af enkeltprojekterne under indsatsområde 1 og 3 samt erfaringerne fra projekternes egne indrapporteringer. Med forordningen om oprettelse af ”Strategic Technologies for Europe Platform” (STEP) som Europa-Parlamentet og Rådet godkendte den 29. februar 2024 er der blevet ændret i reglerne vedrørende midtvejsgennemgangen af en række EU-programmer. Ændringerne betyder, at der ikke skal foretages en midtvejsgennemgang for programmer, hvor hele fleksibilitetsbeløbet (ca. 15 pct. af programmet) overføres til en prioritet dedikeret til investeringer, som bidrager til STEP-målene⁷. Overvågningsudvalget godkendte via en høring den 30. maj 2024, at det danske FRO-program ændres således, at den del af programmet, der ikke var udmøntet primo 2024, udmøntes under rammerne i STEP-forordningen. Det betyder, at der ikke skal foretages en midtvejsgennemgang af det danske FRO-program.

Offentliggørelse af evalueringsrapporter

Jf. CPR-forordningens artikel 44, stk. 7 skal alle evalueringer offentliggøres på et websted, der indeholder oplysninger om programmerne.

Evalueringsrapporterne, inkl. evt. pressemeddelelse eller lignende, vil blive offentliggjort på forvaltningsmyndighedens hjemmeside og Danmarks Erhvervsfremmebestyrelses hjemmesiden i det omfang, det er relevant. Se <https://udviklingidanmark.erhvervsstyrelsen.dk/viden-og-data>.

Hovedresultaterne fra hver evaluering, inkl. forvaltningsmyndighedens forslag til opfølgning på evaluators eventuelle anbefalinger, forelægges overvågningsudvalget på det førstkomende møde efter evalueringen er afsluttet.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådet forordning 2024/795 af 29. februar 2024 ”Ændringer af forordning 2021/1060” vedr. artikel 24.