

Evaluering af projektet "Samarbejde om Proaktiv Investeringsfremme" (SPI)

Juli, 2014

Bridging business needs
and innovation policy



IRISgroup



Vækstforum
Hovedstaden

DEN EUROPÆISKE UNION

Den Europæiske Fond
for Regionaludvikling



Vi investerer i din fremtid

Indholdsfortegnelse

Forord	3
Kapitel 1 Sammenfatning og perspektiver	4
1.1 Indledning	4
1.2 SPI's resultater	5
1.3 Metode og tilgang	8
1.4 Projektledelse og samarbejde.....	11
1.5. Perspektiver	112
Kapitel 2 Om SPI-projektet og evalueringens fremgangsmåde	14
2.1 Baggrund	14
2.2 Mål	15
2.3 Evalueringens fremgangsmåde.....	17
Kapitel 3 Evaluering af projektmodel	19
3.1. Rationale og organisering	19
3.2. Identifikation af klynger/styrkepositioner	22
3.3. Overordnet metode og tilgang	28
Kapitel 4 Evaluering af de gennemførte klyngeanalyser	36
4.1 Indledning	36
4.2 Evaluators vurdering	39
Kapitel 5 Evaluering af projektets produkter	43
5.1 Klyngerapporter og konferencer.....	43
5.2 Materialer og guides til kommunerne	51
Kapitel 6 Go-to-market	54
6.1 Indledning	54
6.2 Aktørernes vurdering	56
6.3 Evaluators vurdering	56
Kapitel 7 Kompetenceopbygning og professionalisering i den lokale erhvervsfremme	58
7.1 Indledning	58
7.2 Aktørernes vurdering	58
7.3 Evaluators vurdering	59
Kapitel 8 Projektledelse og administration	61
8.1 Indledning	61
8.2 Kommunernes vurdering	61
8.3 Evaluators vurdering	62
Bilag 1. Interviewpersoner	64

Forord

Projektet SPI – ”Samarbejde om Proaktiv Investeringsfremme” – er et samarbejde mellem Copenhagen Capacity og 15 kommuner i Hovedstadsregionen.

Målet var for det første at tiltrække flere udenlandske virksomheder og investeringer til regionen. For det andet at styrke vækstbetingelserne for herboende virksomheder gennem klyngeudvikling og bedre lokal erhvervsservice.

SPI's udgangspunkt var, at potentialet for tiltrækning og fastholdelse af udenlandske investeringer ikke har været udnyttet optimalt. Og at Hovedstadsregionen taber terræn til andre europæiske regioner, der prioriterer og investerer målrettet i at tiltrække internationalt investeringer. I SPI's projektbeskrivelse hedder det blandt andet;

- *”I dag lokaliserer kommunerne stort set kun de virksomheder, der kommer af sig selv, eller som Copenhagen Capacity tiltrækker. Derved går de – og regionen som helhed – glip af virksomhedsetableringer og medfølgende arbejdspladser, der passer ind i den enkelte kommunes erhvervsstruktur og de vækstfremmende effekter, der knytter sig til internationalisering og erhvervsklynger.”*
- *”Formålet er at skifte fra en reaktiv til en proaktiv investeringsfremmeindsats i kommunerne, hvor indsatsen fokuseres omkring at tiltrække internationale virksomheder, der vil passe ind i klyngernes værdikæder. Det betyder, at kommunerne vil skabe generel økonomisk vækst gennem tiltrækning af nye virksomheder og samtidig forbedre de generelle forretningsvilkår for de eksisterende virksomheder og klynger i regionen – og derved på sigt fastholde dem i kommunen.”*

SPI-projektet har fokuseret på fem områder, hvor regionen har, hvad der betragtes som *spirende styrkepositioner med international konkurrenceevne og et betydeligt vækstpotentiale*. Det drejer sig om lavenergibyggeri, velfærdsteknologi, smarte transportsystemer, smart city og fødevarer.

Programmet blev igangsat i slutningen af 2011 og har løbet frem til sommeren 2014.

Hovedformålet med evalueringen er at forsøge at give svar på følgende spørgsmål;

- Hvad er resultaterne af SPI? Og i hvilken udstrækning er de opstillede mål realiseret eller på vej til at blive realiseret?
- Har den anvendte metode været optimal i forhold til at realisere de opstillede mål?
- Hvordan har samarbejdet været mellem projektets aktører – og hvordan har projektet været ledet?

Vi takker for et godt samarbejde med alle involverede aktører og håber, at evalueringen kan bidrage til at styrke den fremtidige indsats for klyngeudvikling og investeringsfremme i Hovedstadsregionen.

IRIS Group, juni 2014

Kapitel 1

Sammenfatning og perspektiver

1.1 INDLEDNING

Projektet "Samarbejde om Proaktiv Investeringsfremme" (SPI) blev sat i gang i 2011 og har løbet frem til sommeren 2014. Det samlede budget har udgjort 17,6 mio. kr.

SPI er et samarbejde mellem Copenhagen Capacity og 15 kommuner¹ og har haft to overordnede formål;

- At tiltrække udenlandske virksomheder til Hovedstadsområdet.
- At bidrage til at skabe et bedre erhvervmiljø for virksomheder beliggende i området ved at;
 - Tilvejebringe et stærkere videngrundlag om centrale klyngers/styrkepositioners udfordringer og behov, som kan danne afsæt for lokale og regionale erhvervsfremmetiltag.
 - Løfte kommunernes kompetencer i forhold til at udbyde lokal erhvervsservice.
 - Styrke samarbejdet mellem kommunerne om lokal erhvervsfremme.

Det kvantitative mål er at bidrage til lokalisering af 15-20 internationale virksomheder og til etablering af 150-300 arbejdspladser over en femårig periode.

Den grundlæggende idé i SPI er at koble klyngeudvikling og investeringsfremme stærkere sammen. Ambitionen har således været at foretage grundige klyngeanalyser, der kan bruges som udgangspunkt for at tiltrække udenlandske virksomheder. Samtidig har analyserne haft som mål at opnå større indsigt i centrale klyngers/styrkepositioner, som kan danne afsæt for lokale projekter og bedre erhvervsservice.

De centrale aktiviteter i SPI-projektet har været følgende:

- Identifikation af regionens styrkepositioner. I alt 24 styrkepositioner er kortlagt inden for regionens seks vigtigste klyngers.
- Valg af fem styrkepositioner med et særligt stort potentiale (lavenergi-byggeri, velfærdsteknologi, smarte transportsystemer, smart city og fødevarer).
- Bred interviewundersøgelse blandt virksomheder² inden for hver af de fem styrkepositioner med henblik på at kortlægge;

¹ Ballerup, Egedal, Frederikssund, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Halsnæs, Helsingør, Hillerød, Hvidovre, Høje Taastrup, Ishøj, København, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal.

² Der er gennemført 40-55 interview pr. styrkeposition – typisk med en CEO eller en anden person fra virksomhedens direktion.

- Behov, udfordringer, relationer til andre aktører, udviklingspotentialer, mv.
- Specifikke styrker, der kan danne udgangspunkt for en målrettet investeringsfremmeindsats.
- Konkrete idéer/ønsker til tiltrækning af udenlandske virksomheder.
- Kvantitative analyser af de fem styrkepositioner med henblik på at afdække størrelse, struktur, internationalisering, værditilvækst, specialisering, mv. (baseret på en kombination af spørgeskema og registerbaserede data).
- Udarbejdelse af en klyngerapport om hver styrkeposition samt gennemførelse af afsluttende konferencer med deltagelse af virksomheder, kommuner og erhvervspolitiske aktører.
- Go-to-market indsats, hvor SPI-sekretariatet i samarbejde med konsulenter i Copenhagen Capacity har forsøgt at identificere salgsargumenter, der kan bruges i investeringsfremmeøjemed, på baggrund af de udarbejdede analyser/rapporter.
- Bidrag til etablering af ny hjemmeside for Copenhagen Capacity. Hjemmesiden indeholder specifikke indgange til centrale klynger med en række specifikke data, der er indsamlet i forbindelse med SPI-projektet.
- To praktiske håndbøger til kommunerne;
 - En klyngehåndbog med en introduktion til klyngeteori og inspiration til, hvordan arbejdet med klynger gribes an.
 - En lokaliseringshåndbog med gode råd til investeringsfremmeindsatsen i kommunerne.
- Kompetenceudviklingsaktiviteter for kommunerne i form af workshops samt en inspirations-tur til München.

1.2 SPI'S RESULTATER

1.2.1 Tiltrækning af udenlandske virksomheder

Det er på nuværende tidspunkt *ikke* lykkedes at tiltrække udenlandske virksomheder til Hovedstadsregionen med afsæt i SPI-projektet, ligesom der endnu ikke er aktuelle SPI-afledte investeringsfremmesager.

SPI-sekretariatet har gennemført et udbud inden for *smart city*, hvor man har rekrutteret et konsulenthus til at styrke salgsargumentationen (på baggrund af smart city analysen) og forberede møder med virksomheder i relevante markeder.

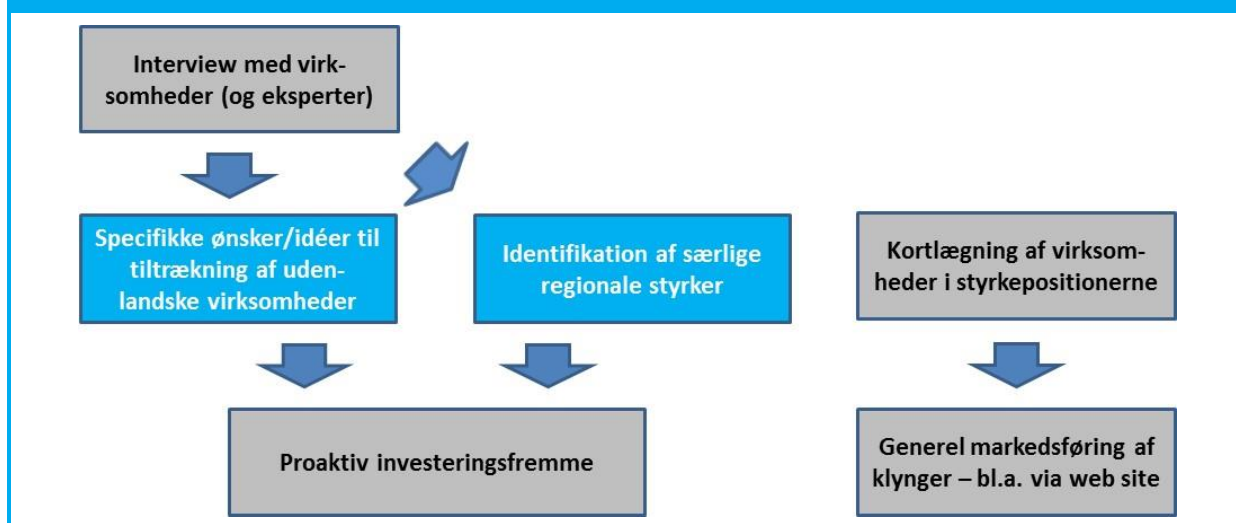
Herudover har virksomhedsinterviewene inden for smart city resulteret i fem konkrete "leads". Det vil i fire af tilfældene sige danske virksomheder, der udtrykker interesse for at finde udenlandske samarbejdspartnere til blandt andet forretningsudvikling, projektsamarbejde og finansiering af den fortsatte udvikling. Et enkelt af disse leads vedrører en udenlandsk virksomhed, der overvejer at etablere en dansk produktionsenhed.

Inden for lavenergi-byggeri, velfærdsteknologi, smarte transportsystemer og fødevarer forventes det ikke umiddelbart, at analyser og materiale kan danne udgangspunkt for en proaktiv investeringsfremmeindsats. Der er dog udviklet salgsmateriale inden for lavenergi-byggeri baseret på SPI-projektet, som Copenhagen Capacitys konsulenter kan anvende i relevante sammenhænge.

SPI's resultater kan ikke endeligt vurderes – blandt andet fordi investeringsfremme er en langsigtet proces. Men det virker på nuværende tidspunkt usandsynligt, at SPI's mål vil blive realiseret.

Konkret har det været tanken, at investeringsfremmemålet skulle realiseres ad tre komplementære veje, jf. figur 1.1.

Figur 1.1. Veje til at tiltrække udenlandske virksomheder via SPI



Kilde: IRIS Group.

Som det fremgår, har ambitionen været, at de gennemførte interview³ kunne bruges på to måder. Dels til at identificere konkrete virksomhedsønsker til specifikke udenlandske virksomheder, der kunne være perspektiver i at forsøge at tiltrække. Dels til at identificere konkrete styrker i Hovedstadsregionen (fx inden for forskning, kompetencer, offentligt-privat samspil, etc.), som kan anvendes som salgsgangargumenter eller indgå i value propositions i en proaktiv investeringsfremmeindsats rettet mod bestemte markedssegmenter inden for styrkepositionerne.

Hertil kommer, at SPI-projektet har medvirket til at kortlægge fem vigtige styrkepositioner. Dette arbejde kan indgå i den generelle markedsføring af regionen og har blandt andet haft betydning for opbygningen af Copenhagen Capacitys hjemmeside, hvor der er links til konkrete virksomheder.

Evalueringen viser, at de manglende resultater på investeringsfremmesiden har to hovedårsager;

- De relativt korte virksomhedsinterview har ikke været en optimal ramme for at kortlægge styrker. Resultatet er meget generelle og svært dokumenterbare styrker, der kun i begrænset omfang kan anvendes i investeringsfremmeøjemed (bortset fra smart city).

³ I gennemsnit er der gennemført ca. 50 interview pr. styrkeposition.

- Virksomhederne har haft meget få konkrete ønsker til tiltrækning af udenlandske virksomheder, og ambitionen om at identificere huller i værdikæden har ikke kunnet realiseres inden for de givne rammer.

Dermed er det samlede resultat af SPI-projektet, at der kun er skabt et meget spinkelt grundlag for proaktiv investeringsfremme.

Det mest positive på investeringsfremmesiden er, at Copenhagen Capacity og kommunerne har opbygget tættere relationer til hinanden. Samtidig har SPI-projektet medvirket til bedre forventningsafstemning om parternes rolle i fremtidige investeringsfremmesager. Det betyder, at der kan ydes en højere service til udenlandske virksomheder, fx når virksomhederne skal introduceres til mulige lokaliseringer.

Herudover fremhæver flere kommuner, at SPI-projektet har øget deres opmærksomhed om forhold (kommunale services), der kan medvirke til at *fastholde* udenlandske virksomheder i kommunen.

1.2.2 Andre resultater

Evalueringen viser, at SPI har bidraget til flere positive resultater, når det gælder udviklingen af den lokale erhvervsfremme. Det vil sige opbygning af kompetencer i kommunerne samt grundlaget for lokalt samarbejde mellem kommunerne.

Det er yderst vanskeligt at vurdere den langsigtede værdi af disse resultater – og dermed om SPI-projektet har været en rimelig investering.

Men lidt kritisk kan det konkluderes, at hvis parterne før start skulle designe et projekt, der alene havde fokus på disse mål, ville det formentlig kunne gøres bedre og billigere, end det er gjort i SPI-projektet.

De mest positive resultater af SPI kan sammenfattes i følgende punkter;

- Kommunerne har – på et overordnet plan – fået større indsigt i, hvordan blandt andet offentlig efterspørgsel og offentlig-privat innovationssamarbejde kan stimulere udviklingen i centrale klynger. Kommunerne har endvidere fået større indsigt i barrierer på disse områder.
- Der er etableret stærkere relationer mellem de erhvervspolitiske enheder i de 15 kommuner. Deltagerne forventer, at det på sigt kan føre til flere fælles aktiviteter og projekter.
- De gennemførte konferencer har bidraget til et stærkere netværk mellem de deltagende virksomheder og kommuner.
- Der er etableret meget stærkere relationer mellem kommunerne og Copenhagen Capacity.

Udfordringen er, at SPI-projektet *på den ene side* har bidraget med en række overordnede indsigter i vækststudfordringer og muligheder inden for de fem styrkepositioner. Det gælder fx;

- **Smarte transportsystemer:** Behovet for koordinering af kollektive trafikløsninger; perspektiver i udvikling af bedre rammer for test og demonstration af intelligente transportsystemer.
- **Velfærdsteknologi:** Perspektiver i at øge det kommunale samarbejde om OPI-projekter; behovet for bedre implementering i kommunerne af velfærdsteknologiske løsninger.

- **Lavenergibyggeri:** Behov for bedre samarbejde mellem virksomheder, kommuner og videninstitutioner om grønne teknologier og løsninger; perspektiver i at formulere energikrav i forbindelse med opførelse og renovation af offentlige bygninger.

På *den anden side* mangler der en infrastruktur og plan for opfølgning på SPI-projektet. Projektets konklusioner og anbefalinger er forholdsvis generelle og ikke operationelle nok til, at aktørerne (kommuner, virksomheder, videninstitutioner) umiddelbart kan drage nytte af dem.

Samtidig findes der inden for de fleste af styrkepositionerne ikke klyngeaktører, der kan gribe de generelle anbefalinger, lige som kommunerne selv har beskedne ressourcer i forhold til at arbejde videre med de overordnede problemstillinger, der præsenteres i de forskellige SPI-rapporter.

"Konferencen var en positiv oplevelse. Problemet er bare, at der ikke bliver fulgt op. Den energi, der blev skabt, er tabt på gulvet. Det er vigtigt at smede, mens jernet er varmt."

Kilde: Citat fra gennemførte virksomhedsinterview i fm. evalueringen

1.3 METODE OG TILGANG

Som beskrevet i forordet har det overordnede formål med SPI-projektet været at skifte fra en reaktiv til en proaktiv investeringsfremme. Det skulle ske ved at afdække huller i værdikæderne i de identificerede styrkepositioner og med dette afsæt tiltrække udenlandske virksomheder.

Der kan stilles flere kritiske spørgsmål til SPI-projektets forberedelse og fremgangsmåde. Projektet har hvilet på de præmisser, at værdikæder kan kortlægges gennem en række forholdsvis korte virksomhedsinterview, og at identifikation af værdikæder i væsentligt omfang kan øge evnen til at tiltrække udenlandske virksomheder.

Præmisserne kan udfordres af en række grundlæggende spørgsmål, som projektet burde have forholdt sig til både før og efter igangsættelsen, fx;

- Hvad er udenlandske regioners erfaringer på området? Hvad virker eventuelt i andre regioner i indsatsen for at tiltrække virksomheder til udenlandske klynger?
- International forskning har dokumenteret en tendens til global opsplitting af værdikæderne inden for en række områder? Giver det mening at satse på at samle hele værdikæder i en region? Og betyder udviklingen, at klynger reelt er mindre afhængige af en samlet værdikæde for at få succes?
- Er der forskelle på tværs af klynger – giver det mere mening at anlægge et lokalt værdikædeperspektiv i nogle klynger end i andre klynger, og hvordan skal dette indvirke på valget af klynger/styrkepositioner?
- Er der i og omkring projektsekretariatet tilstrækkelig kompetence til at arbejde med et værdikædeperspektiv?

Det er efter evaluators vurdering problematisk, at SPI-aktørerne ikke har forholdt sig til denne type af spørgsmål som grundlag for forberedelsen og planlægningen af projektet.

Idéen om at afdække huller i værdikæden blev hurtigt nedtonet. Det viste sig i praksis svært at gennemføre via virksomhedsinterview med mange forskellige typer af virksomheder planlagt i en mere eller mindre tilfældig rækkefølge. Men der blev i forlængelse heraf ikke opstillet alternativer, der skulle sikre realiseringen af projektets mål.

I stedet blev tilgangen at fortsætte virksomhedsinterviewene med det håb, at der ville udkrystallisere sig nogle mønstre og styrker, som kunne bruges i en målrettet investeringsfremmeindsats. Som tidligere nævnt fremstår disse styrker generelt set for overordnede og ukonkrete.

Det er en generel metodisk svaghed ved SPI-projektet, at der ikke har været lagt stor nok vægt på at kortlægge og indhente viden om, hvad der især er vigtigt at dokumentere for at tiltrække udenlandske investeringer. Både i forhold til klynger generelt og i forhold til de valgte styrkepositioner.

Det betyder, at SPI-sekretariatet ikke har været målrettet nok i arbejdet med at kortlægge regionale styrker.

Erfaringerne fra andre regioner og nationale investeringsfremmeorganisationer er, at styrker både skal fremstå veldokumenterede og relative i forhold til konkurrerende regioner. I lyset af SPI's overordnede mål virker det uheldigt, at der ikke har været afsat ressourcer til nærmere at dokumentere styrker, herunder benchmarke med andre regioner.

Herudover må det konstateres, at sekretariatet - specielt i projektets første halvdel - i for lille grad har trukket på ekstern ekspertise og internationale erfaringer. Da samspillet mellem klyngeudvikling og investeringsfremme for SPI-aktørerne har været uopdyrket land, burde det i højere grad være prioriteret;

- At kortlægge erfaringer fra andre regioner.
- At sammensætte en stærkere følgegruppe med personer med faglig indsigt i klyngeudvikling og i samspil mellem klyngeudvikling og investeringsfremme.

IRIS Group har foretaget en mindre desk research af regioner, der arbejder med proaktiv investeringsfremme. Den viser, at SPI-projektets planlagte metode, herunder afdækning af huller i værdikæden, er anvendt med succes i den østrigske region Styria.

Men samtidig viser en sammenligning af tilgangen i SPI-regi og Styria (der har skabt resultater på niveau med SPI's mål), at forudsætningerne har været anderledes og bedre i Styria.

- Styrias erhvervsfremmeorganisation (SFG) har foretaget en indledende afdækning af værdikæderne *før* gennemførelsen af virksomhedsinterviews.
- Der arbejdes med en systematisk og gennemtestet metode med anvendelse af konsulenthuse med stor erfaring på området. Konsulenthuse er startet med slutproducenterne, hvorefter man har bevæget sig trinvis bagud i værdikæden. Interviewene er af længere varighed og fokuserer alene på at drøfte sammenhænge og udfordringer i værdikæden (se også næste kapitel).
- Arbejdet er forankret i klyngeorganisationer, der har et stort forhåndskendskab til klyngerne og de fleste virksomheder.

Herudover har man i Styria fokuseret på mere modne klynger som biler, materialeteknologi samt energi & miljø, der også har relativt veldefinerede værdikæder.

Sammenfattende peger evalueringen på, at SPI-projektet har hvilet på en metode og tilgang, som SPI-aktørerne ikke har haft forudsætningerne for at gennemføre. SPI-projektet har selv korrigeret og nedtonet arbejdet med at kortlægge værdikæder. Men der har manglet en klar, alternativ plan for, hvordan de gennemførte analyser skulle bidrage til at realisere de overordnede SPI-mål.

Det omfattende antal korte virksomhedsinterview med begrænset tid til løbende refleksion, læring og hypoteseafprøvning har ikke været en idéel tilgang til at opbygge salgsargumenter. SPI burde i højere grad have haft fokus på følgende forhold;

- Indledende afklaring af vigtige faktorer (typer af salgsargumenter) i et investeringsfremmeperspektiv – fx markedsadgang, finansiering, markeds karakteristika, kompetencer, forskningsmæssige styrker, etc. (som grundlag for at strukturere dialogen om regionale styrker).
- Flere ekspertinterview på områder, hvor der kunne være perspektiver i at teste og dokumentere regionale styrker.
- Løbende opsamling og muligheder for at teste pointer fra tidligere interview i senere interview (flere interviewundersøgelser har været gennemført under et stort tidspres, hvilket har vanskeliggjort dette mål).
- Kvantificering af styrker og benchmarking med andre regioner.

Det skal dog understreges, at sekretariatet i slutfasen er blevet mere opmærksomme på disse forhold. Og at de især har fået vægt i analysen af smart city, hvor investeringsfremmeperspektiverne vurderes at være de største.

Valg af styrkepositioner

Valget af styrkepositionerne er foregået på følgende måde;

- Der er indledningsvist identificeret i alt 24 styrkepositioner inden for regionens seks vigtigste klynger.
- De 24 styrkepositioner er herefter pointgivet på baggrund af en række kriterier om blandt andet potentiale og klyngernes modenhed.
- På den baggrund er der opstillet en liste med ti styrkepositioner, som har dannet udgangspunkt for en afstemning mellem kommunerne.

Det endelig valg bærer præg af, at kommunerne især har udvist interesse for styrkepositioner, hvor de selv spiller en central rolle. Inden for lavenergibyggeri, velfærdsteknologi, smarte transportsystemer og smart city er kommunerne således vigtige kunder og potentielle samarbejdspartnere.

Vurderet ud fra et klyngeperspektiv giver valgene god mening, fordi kommunerne aktivt kan gøre brug af analyserne og bruge SPI-projektet som afsæt for tættere dialog med klyngerne.

Men i et investeringsfremmeperspektiv er valgene nok mindre oplagte. Blandt andet fordi de pågældende styrkepositioner netop ikke er kendetegnet ved stabile værdikæder, men derimod ved, at mange aktiviteter foregår i midlertidige projekter med skiftende parter.

Hertil kommer, at områderne er kendetegnet ved en række eksisterende barrierer vedrørende fx udbudsregler, manglende risikovillighed i den offentlige sektor, etc. Markederne er med andre ord stadig usikre og umodne, hvilket alt andet lige gør det sværere at tiltrække internationale virksomheder.

Endelig har SPI-aktørerne valgt at prioritere umodne frem for modne klynger. Det giver til dels mening, fordi SPI inden for umodne klynger i højere grad kan bidrage med ny viden og indsigt.

Omvendt er det sværere at dokumentere styrker for umodne "styrkepositioner", lige som det på forhånd er mere usikkert, hvordan Hovedstadsregionen står på disse områder i forhold til konkurrerende regioner. Eksempelvis peger flere af de interviewede virksomheder på, at Hovedstadsregionen er bag efter andre regioner, når det handler om smarte transportsystemer. Det er med andre ord svært at opstille value propositions på dette område.

Et mere optimalt valg havde måske været at kombinere nogle af spirende områder med mere "sikre kort" som mode & design, medico og eventuelt computerspil.

Under disse klynger er der også være bedre muligheder for at samarbejde med eksisterende aktører. Det giver bedre muligheder for at planlægge interviewene (herunder hvilke virksomheder det er naturligt at starte med) og for at samle op på udfordringer, hvor løsningen ikke nødvendigvis er investeringsfremme.

1.4 PROJEKTLEDELSE OG SAMARBEJDE

Evalueringen konkluderer, at projektledelse og fremdrift har været langt bedre i projektets anden halvdel end i projektets første halvdel.

Projektet var i første halvdel blandt andet udfordret af mange skift i projektbemandingen samt en stor usikkerhed om tilgangen til identifikation af klynger. Sekretariatet forsøgte sig med flere forskellige metoder (kvantitative såvel som kvalitative) til identifikation af regionale klynger og besluttede sideløbende også at tilbyde delanalyser til kommunerne af de enkelte kommuners erhvervsdemografi.

Kommunernes billede af processen er, at der er brugt uforholdsmæssigt mange ressourcer på klyngeafdækning, og at der i for beskedent omfang er "samlet op, konkluderet og skåret igennem".

Hertil kommer, at SPI-sekretariatet har haft vanskeligheder ved at navigere i forskellige ønsker fra kommunernes side. Flere af de interviewede kommuner peger på, at kommunerne har haft forskellige og svært forenelige holdninger til projektet, og at ønsker til projektet specielt i starten blev set gennem individuelle, lokale briller.

Konsekvensen af den beskedne fremdrift var, at der gik næsten to år af projektet, før der blev taget stilling til valg af styrkepositioner⁴. Det betyder også, at det egentlige værdiskabende arbejde i forhold til realisering af SPI's overordnede mål er blevet meget sammenpresset.

⁴ Bortset fra lavenergibyggeri, der blev sat i gang før den samlede stillingtagen til valg af styrkepositioner.

Det er en udbredt vurdering, at projektledelsen er blevet styrket i projektets sidste halvdel, hvor fremdriften har været betydeligt bedre.

Det er evaluators vurdering, at det ledelsesmæssige fokus på projektet ikke har været stærk nok. Projektet manglede i lang tid en klar, langsigtet køreplan med tydelige milepæle og klare planer for, hvornår de forskellige delaktiviteter skulle sættes i gang. Samtidig har projektgruppen åbenlyst haft behov for opbakning og ledelsesmæssig fokus i forhold til at håndtere de forskellige interessentønsker. Og i forhold til styre projektet på en måde, der kunne maksimere muligheder for at realisere de opstillede mål.

1.5 PERSPEKTIVER

Mens de konkrete resultater af SPI-projektet ser ud til at blive beskedne – på investeringsfremmesiden – er det positive budskab, at de opbyggede erfaringer og relationer bør kunne danne afsæt for kommende, værdiskabende aktiviteter.

Copenhagen Capacity og kommunerne bør udnyttede det opbyggede vidgrundlag til at fortsætte samarbejdet om klyngeudvikling og investeringsfremme. Det er således vigtigt at understrege, at de svage resultater *ikke* er et udtryk for, at proaktiv investeringsfremme har begrænset værdi. De skyldes derimod en kombination af det beskedne erfaringsgrundlag og de skitserede metodiske valg.

Det er således vigtigt at understrege, at SPI-projektet og evalueringen indeholder mange positive indikationer af, at samspil mellem klyngeudvikling og investeringsfremme er et relevant erhvervspolitisk redskab.

Der er flere oplagte aktiviteter at sætte i gang i kølvandet på SPI, og som samtidig kan få betydelig effekt;

- De opbyggede SPI-erfaringer – kombineret med denne evalueringens konklusioner – bør kunne danne grundlag for mere effektive projekter/aktiviteter rettet mod at afdække, dokumentere og kvantificere styrker, som kan anvendes i en proaktiv investeringsfremmeindsats. Det kan fx være inden for mode & design, medico eller computerspil.
- Flere kommuner er i gang med projekter inden for blandt andet velfærdsteknologi, transport og smart city. Der kunne være perspektiver i at etablere målrettede netværk eller videndelsingsaktiviteter, hvor læring og pointer fra SPI blev nyttiggjort i forhold til disse projekter.
- SPI-aktører bør – gerne i dialog med Region Hovedstaden – som afslutning på projektet prioritere og drøfte den række af vækstproblematikker, der trækkes frem i de udarbejdede rapporter for de fem styrkepositioner.

Rapporterne skitserer en lang række områder, hvor kommuner og region kan spille en aktiv rolle i at fremme innovation og vækst i klyngerne (fx i form af test/afprøvning af nye produkter, kravspecifikationer ved offentlige indkøb, samarbejde med private om smarte transportløsninger, etc.). Nogle af disse temaer er ikke nye og er adresseret tidligere. Men samlet udgør SPI-rapporterne et stort idékatalog til erhvervsfremmeinitiativer, som bør kunne danne grundlag for samarbejdsprojekter på tværs af kommunerne. Det vil være oplagt at samle alle

kommuner og erhvervsfremmeaktører i regionen til en dialog om hvilke initiativer og indsatser, der kan prioriteres og sættes i gang med afsæt i rapporterne. Et første skridt kan være at samle pointer og idéer i de fem SPI-rapporter i et mindre idékatalog, som kunne danne afsæt for et seminar, hvor målet var at udvælge og prioritere fælles projekter i regionen⁵.

⁵ Der er igangsat et arbejde i regi af Copenhagen Capacity, der skal følge op på arbejdet inden for velfærdsteknologi (under overskriften "Sund Vækst").

Kapitel 2

Om SPI-projektet og evalueringens fremgangsmåde

2.1 BAGGRUND

SPI-projektet er et samarbejde mellem Copenhagen Capacity og 15 kommuner i Hovedstadsområdet. Målet har været at tiltrække udenlandske virksomheder til Hovedstadsområdet samtidig med, at projektet også skulle bidrage til at skabe et bedre erhvervmiljø for virksomheder beliggende i området.

Det sidste skal blandt andet realiseres ved at skabe et stærkere vidgrundlag om erhvervslivets udfordringer og behov – samt ved at løfte kommunernes kompetencer i forhold til at udbyde lokal erhvervsservice.

Hovedrationalet bag projektet er, at udenlandske investeringer ikke blot skaber job, innovation og vækst. De styrker også de regionale klynger gennem øget internationalisering, stærkere konkurrence og produktionsforøgelse i de sektorer, de indgår i⁶.

Et væsentligt element i en klynges udvikling og vækst er således dens internationalisering. De fleste erhvervsklynger er afhængige af internationale relationer inden for områder som innovation, teknologi, finansiering, produktion, markedsføring, logistik, mv.

Udenlandske virksomheders etablering i en klynge kan således være en vigtig del af internationaliseringsprocessen. De kan bringe teknologi, viden om udenlandske markeder, international arbejdskraft, nye tilgange til ledelse, nye netværk samt eventuelt internationale investorer med til regionen.

SPI's ambition har været at fokusere på områder, hvor regionen har klynger med stærk international konkurrenceevne og potentiale for vækst. Et væsentligt udgangspunkt ifølge SPI's projektansøgning var således, at netop stærke erhvervsklynger har et stort vækstpotentiale og rummer betydelige muligheder for at tiltrække udenlandske investeringer.

Resultatet blev et fokus på fem såkaldte styrkepositioner, som SPI-aktørerne har vurderet som særligt relevante og interessante (se kapitel 3 for en uddybning af tilgangen). Det drejer sig om *lavenergibyggeri, velfærdsteknologi, smarte transportsystemer, smart city og fødevarer*.

"Vi afdækker fem styrkepositioner inden for de seks klynger. Det er styrkepositioner, som alle har politisk bevågenhed og potentiale til at skabe en position, hvor Danmark er helt i front i den internationale konkurrence."

Kilde: Pjece om SPI-projektet, udarbejdet af Copenhagen Capacity

Målet i SPI har således været at gøre disse fem "styrkepositioner" endnu stærkere ved;

- At opbygge central viden om styrkepositionerne.

⁶ Projektansøgningen, side 23.

- At bruge denne viden til at markedsføre styrkepositionerne over for virksomheder og potentielle samarbejdspartnere i udlandet (proaktiv investeringsfremme).
- At skabe nye samarbejder inden for klyngerne/styrkepositionerne.
- At styrke den lokale erhvervsservice, herunder samarbejdet mellem kommunerne om konkrete erhvervsfremmeaktiviteter rettet mod de fem områder.

Projektet har løbet i perioden 2011 til sommeren 2014 og har været medfinansieret af Region Hovedstaden og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling. Det samlede budget udgjorde 17,6 mio. kr. Copenhagen Capacity har været sekretariat for projektet og varetaget projektledelsen.

Tabel 2.1. Fakta om SPI

Projektledelse og sekretariat	Copenhagen Capacity
Deltagende kommuner	Ballerup, Egedal, Frederikssund, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Halsnæs, Helsingør, Hillerød, Hvidovre, Høje Taastrup, Ishøj, København, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal.
Projektperiode	2011-2014
Budget	17,6 mio. kr.
- Heraf EU's regionalfond	8,8 mio.kr.
- Heraf tilskud fra Region Hovedstaden	3,3 mio. kr.
- Heraf kommunale tilskud og kommunal egenfinansiering	3,7 mio. kr.
- Heraf egenfinansiering fra Copenhagen Capacity	1,6 mio. kr.
- Heraf privat egenfinansiering	0,2 mio. kr.
Fokusområder	Lavenergibyggeri, velfærdsteknologi, smarte transportsystemer, smart city og fødevarer.

2.2 MÅL

Det overordnede mål for SPI-projektet blev ved projektstart formuleret på følgende måde;

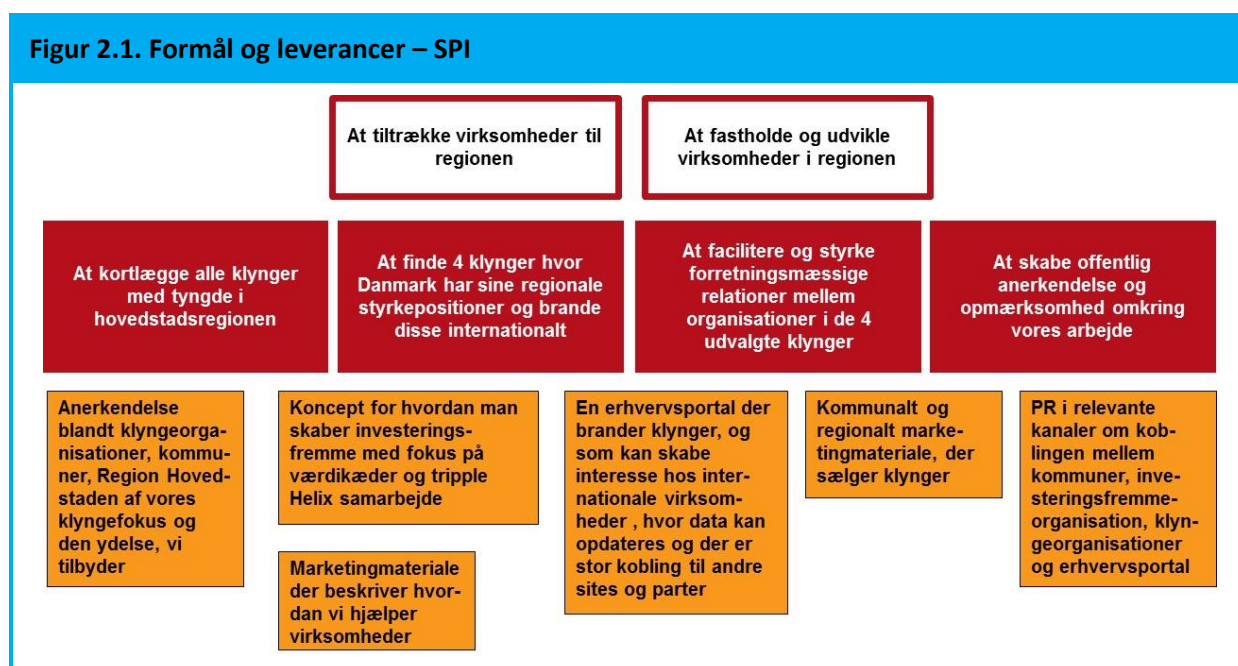
- *SPI-projektet skal bidrage til lokaliseringen af 15-20 internationale virksomheder og etableringen af ca. 150-300 arbejdspladser over en femårig periode.*
- *Inden for projektets treårige periode skal der skabes 50 nye jobs.*

Delmålet på 50 jobs skal ses i det lys, at det ofte tager 1-5 år at tiltrække udenlandske investeringer. I projektansøgningen er det endvidere beskrevet, at tiltrækning af 150-300 nye arbejdspladser forventes at have afledte effekter i form af ca. 200 jobs i regionen (blandt andet blandt underleverandører).

Herudover indeholder projektansøgningen følgende kvalitative mål (lettere omformuleret);

- *Kommunernes erhvervs- og investeringservice over for virksomheder vil blive professionaliseret og optimeret gennem videndeling og ressourceoptimering. Det vil komme til udtryk i en mere effektiv og koordineret indsats over for virksomhederne og mellem de deltagende kommuner.*
- *Projektet vil give et bedre overblik over, hvilke muligheder virksomhederne i regionen har for at igangsætte strategiske, langsigtede indsatser for styrkelse af deres internationale konkurrenceevne (som del af identificeret erhvervsklynge).*
- *Projektet vil direkte og indirekte skabe en række tværgående samarbejder på tværs af kommuner, virksomheder og involverede aktører. Det øgede samarbejde vil betyde øget videndeling mellem alle disse aktører. Og i forlængelse af dette forventes projektet at sikre en større involvering af virksomhederne i regionens og kommunernes erhvervsfremmeindsats.*

Herudover har projektets parter (Copenhagen Capacity og de 15 kommuner) på en workshop i 2012 formuleret nogle konkrete leverancer, som parterne herudover lægger vægt på, at projektet måles på. Se figur 2.1.



Kilde: SPI-projektplan 2012.

Note: Projektets parter blev efterfølgende enige om at fokusere på fem i stedet for fire klynger/styrkepositioner.

I projektplanen har parterne således beskrevet en række konkrete leverancer, som vurderes som centrale for at realisere de overordnede mål.

Det drejer sig for det første om *analytiske leverancer* vedrørende kortlægning af klynger og udvælgelse af et mindre antal særlige regionale styrkepositioner.

For det andet om en ambition om at facilitere og styrke de forretningsmæssige relationer inden for klyngen.

For det tredje om en række leverancer, der skal styrke grundlaget for at tiltrække udenlandske virksomheder – i form af et koncept for investeringsfremme, marketingmateriale samt en fælles erhvervsportal, der samlet brander regionens klynger.

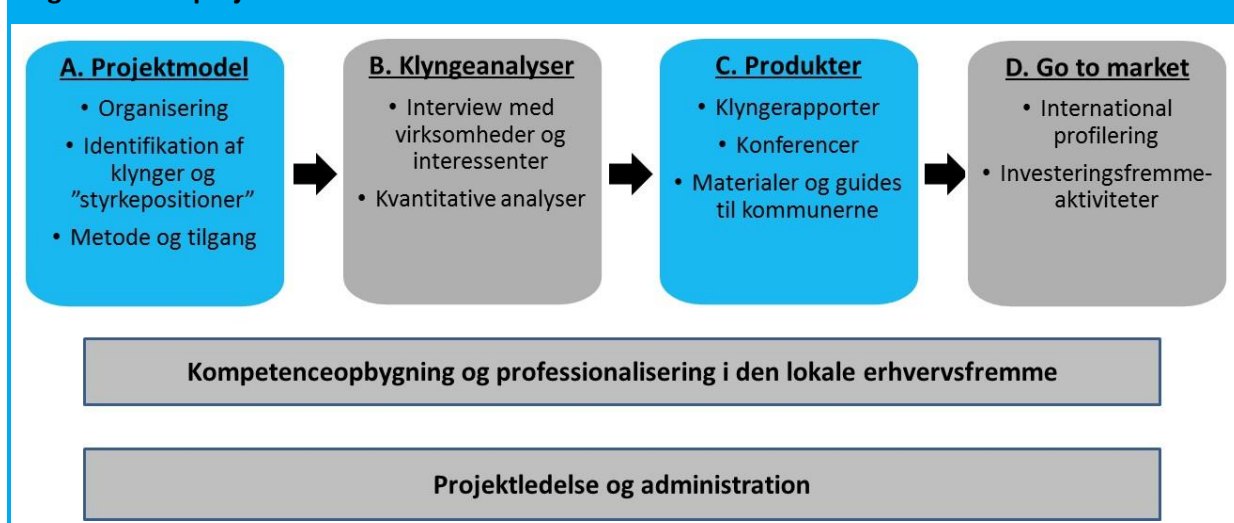
Endelig er opstillet mål om anerkendelse og opmærksomhed blandt centrale aktører i regionen om arbejdet med proaktiv investeringsfremme.

2.3 EVALUERINGENS FREMGANGSMÅDE

2.3.1 Struktur

Nedenstående figur forsøger at sammenfatte de centrale delaktiviteter i SPI-projektet og danner samtidig ramme for den resterende del af evalueringen.

Figur 2.2. SPI-projektets hovedaktiviteter



Kilde: IRIS Group.

Note: I praksis er de enkelte aktiviteter ikke gennemført så lineært, som de er opstillet i figuren.

Projektmodel vedrører SPI-projektets overordnede organisering samt de anvendte metoder til identifikation, valg og analyse af styrkepositionerne (se kapitel 3).

Klyngeanalyser vedrører arbejdet med at kortlægge de valgte klynger/styrkepositioner gennem interview og kvantitative analyser (kapitel 4).

Produkter er de konkrete leverancer i form af rapporter og konferencer. Hertil kommer diverse materialer og guides, som kommunerne kan anvende i deres arbejde med erhvervsfremme og tiltrækning af udenlandske virksomheder (kapitel 5).

Go-to-market vedrører indsatsen for at anvende SPI-projektets analyser og data i investeringsfremmøjemed (kapitel 6).

Kompetenceopbygning og professionalisering i den lokale erhvervsfremme handler om de resultater, som SPI-projektet har skabt blandt de deltagende kommuner i forhold til at servicere lokale virksomheder (kapitel 7).

Endelig vedrører **projektledelse og administration** styring, samarbejde og fremdrift gennem projektet (kapitel 8).

2.3.2 Evalueringsaktiviteter

For at kunne give fyldestgørende svar på de opstillede evalueringsspørgsmål har vi gennemført en række interview med kommuner, virksomheder, interessenter og samarbejdspartnere. Herudover har vi inddraget erfaringer fra udenlandske regioner, der arbejder med koncepter for proaktiv investeringsfremme.

Boks 2.1 giver et overblik over evalueringsaktiviteterne⁷.

Boks 2.1. Evalueringens hovedaktiviteter

Kommunerne:

Der er gennemført et fokusgruppeinterview, hvor alle de deltagende kommuner i SPI-projektet blev inviteret. Interviewet omhandlede 1) Kommunernes motivation til at deltage i SPI, 2) Kommunernes rolle i SPI-samarbejdet, 3) Vurdering af den valgte tilgang og metode, 4) Projektledelsen, 5) Realiserede og forventede effekter, 6) Ønsker og forventninger til det fortsatte samarbejde om klyngeudvikling og investeringsfremme.

Herudover er der afholdt individuelle telefoninterview med kommuner, der ikke havde mulighed for at deltage i fokusgruppeinterviewet. Endelig har vi gennemført specifikke telefoninterview om kommunernes vurdering af de håndbøger (se kapitel 5), der er udviklet som led i projektet.

Virksomhederne:

Der er gennemført telefoninterview med 12 virksomheder, der har deltaget i interviews og konferencer i forbindelse med projektet. Interviewene har fokuseret på virksomhedernes oplevelse af værdien af konferencerne samt af de udarbejdede rapporter.

Interessenter og samarbejdspartnere:

Der er gennemført interview med flere interessenter og samarbejdspartnere. De omfatter relevante klyngeorganisationer, medlemmer af SPI's følgegruppe samt Invest in Denmark.

Udenlandske casestudier:

Vi har gennemført en desk research over regioner, der arbejder med koncepter, der kobler klyngeudvikling og regional investeringsfremme. Vi har identificeret to interessante regioner – Styria i Østrig og Värmland i Sverige. Vi har kortlagt tilgang og erfaringer i disse to regioner gennem desk research og telefoninterview. Vi har i rapporten dog valgt at fokusere på Styria, hvor indsats og mål er mest sammenlignelig med SPI-projektet.

Interview og møder med SPI-sekretariatet:

Der er gennemført et opstartsmøde, to interview og et afsluttende møde om rapportens konklusioner med SPI-sekretariatet. Herudover er der gennemført flere telefoninterview med personer, der har været involveret i de forskellige klyngeanalyser, herunder eksternt tilknyttede konsulenter.

⁷ En oversigt over interviewpersonerne fremgår af bilag 1.

Kapitel 3

Evaluering af projektmodel

3.1. RATIONALE OG ORGANISERING

3.1.1. Indledning

SPI har forsøgt at adressere flere forskellige problemstillinger i den erhvervspolitiske indsats i Hovedstadsområdet;

- Behovet for at tiltrække flere udenlandske investeringer som led i indsatsen for at realisere de overordnede regionale vækst mål.
- Kommunernes behov for at opnå større indsigt i lokale virksomheders behov og udfordringer, herunder ikke mindst virksomheder der konkurrerer internationalt.
- Behovet for samarbejde og koordinering i erhvervspolitikken mellem kommunerne – blandt andet set i lyset af, at regionale klynger netop går på tværs af kommunegrænser.

Boks 3.1 giver en oversigt over kommunernes oprindelige begrundelser for at engagere sig i SPI, som de blev beskrevet på det gennemførte fokusgruppeinterview.

Boks 3.1. Kommunale begrundelser for at engagere sig i SPI – sammenfatning af begrundelser fra de enkelte kommuner

Generelle ønsker om større samarbejde og bedre videngrundlag i erhvervsfremmeindsatsen:

- Interessere i større samarbejde med andre kommuner om erhvervsfremmeindsatsen.
- Ønsker om at kortlægge kommunens vigtigste virksomheder og klynger – og at få større kendskab til erhvervslivets behov.
- Ønsker om at udbyde bedre services til internationalt konkurrerende virksomheder og til udenlandske virksomheder, der etablerer sig i kommunen.
- Politisk prioritering af, at kommunerne skal engagere sig i den regionale vækstdagsorden.

Styrkelse af investeringsfremmeindsatsen:

- Forventninger om, at arbejdet kunne bruges i en bedre fælles markedsføring af regionen og i en styrkelse af Copenhagen Capacitys indsats. Samtidig erkendelse af, at kommunerne er ret små, og at der derfor er behov for at gå sammen, hvis virksomheder og talent skal tiltrækkes.
- Flere kommuner har ledige erhvervsgrunde, som de ønsker at markedsføre internationalt, og som det er for dyrt og ineffektivt at markedsføre for den enkelte kommune.
- Opfattelse af, at Copenhagen Capacity i for lille grad har brugt kommunerne som partnere i forbindelse med tiltrækning af udenlandske virksomheder og en vurdering af, at kommunerne ikke har fået nok værdi for de midler, der bruges på Copenhagen Capacity. Derfor er et ønske om at opbygge tættere relation til Copenhagen Capacity, og at Copenhagen Capacity lærer kommunerne og deres erhvervsliv bedre at kende.
- Flere kommuner var tiltrukket af det ”proaktive” – det vil sige et ønske om en mere aktiv satsning på at tiltrække internationale virksomheder frem for at vente på, at virksomhederne kommer af sig selv.

Som det fremgår, havde en række kommuner ved projektets start den opfattelse, at samarbejdet mellem Copenhagen Capacity og kommunerne var stærkt nok. Og at både kommunerne og virksomhederne i kommunerne kunne bruges mere aktivt i investeringsfremmeindsatsen. Ambitionen var således både at udvikle et stærkere koncept og at skabe relationer, som kunne gøre investeringsfremmearbejdet mere effektivt.

Der var dog en del nuancer i de kommunale motiver. Nogle kommuner lagde ved projektets start stor vægt på projektets hovedmål om at tiltrække udenlandske virksomheder. For andre kommuner har ønsket om at opnå bedre indsigt i det lokale erhvervsliv og dets behov mindst lige så stor betydning.

Hertil kommer, at flere kommuner eksplicit lagde vægt på at etablere stærkere relationer til andre kommuner som grundlag for at samarbejde om erhvervsfremmeinitiativer.

De overordnede organisatoriske rammer

SPI har som nævnt været forankret i et projektsekretariat i Copenhagen Capacity og ledet af en projektleder med reference til Copenhagen Capacitys udviklingsdirektør. Herudover har sekretariatet været bemanded med en analysemedarbejder og en marketingmedarbejder samt et par studerende. Endelig har der undervejs i projektet været tilknyttet eksterne konsulenter på midlertidige kontrakter, der primært har haft til formål at bidrage til planlægning og gennemførelse af interviewfasen (se kapitel 4).

Samarbejdet med kommunerne har været organiseret i en projektgruppe med deltagelse af Copenhagen Capacity og de 15 kommuner. Projektgruppen har afholdt møder 4-6 gange årligt. Herudover har der været afholdt enkelte længerevarende workshops, som der vendes tilbage til i kapitel 7.

I projektforløbet har der endvidere været en løbende dialog mellem Copenhagen Capacity og de enkelte kommuner om blandt andet kortlægning af lokal erhvervsdemografi, identifikation af styrkepositioner, udvælgelse af virksomheder samt planlægning af workshops og konferencer (se kapitel 5). Kommunerne har også i vist omfang deltaget i de gennemførte virksomhedsinterviews.

Der har endvidere været nedsat en følgegruppe af sparringspartnere fra henholdsvis Copenhagen Business School, Danmarks Tekniske Universitet, REG LAB, Væksthus Hovedstadsregionen og Wonderful Copenhagen. Følgegruppens formål har været at give input til metode og kommentere på det arbejde, der blev igangsat i projektet. Samtidig fik følgegruppen til opgave at sikre, at projektets aktiviteter var koordineret med andre relevante erhvervsfremmeaktiviteter i regionen.

3.1.2. Evaluators vurdering

Det grundlæggende rationale bag SPI virker solidt og fornuftigt. Det giver god mening at koordinere indsatsen for at tiltrække udenlandske investeringer, og der er næppe tvivl om, at en øget indsigt i kommunerne og i lokale styrkepositioner kan øge Copenhagen Capacitys evne til at tiltrække udenlandske investeringer.

Samtidig kan et tættere samarbejde med kommunerne fx være til nytte i den afsluttende fase i forbindelse med investeringssager, hvor Copenhagen Capacity skal introducere udenlandske virksomheder til specifikke forhold i en bestemt kommune.

SPI er også etableret i en periode, hvor kommunerne i Hovedstadsområdet – om end med varierende hastighed – er begyndt at opprioritere erhvervsfremmeindsatsen og den regionale vækstdagsorden. SPI kan bidrage til at styrke det lokale videngrundlag og kommunernes evne til at servicere erhvervslivet i en tid, hvor denne opgave er kommet højere op på den politiske dagsorden.

Endelig er øget fokus på klynger i den regionale investeringsfremmeindsats også en naturlig vej at gå. De fleste nationale investeringsfremmeorganisationer, herunder Invest in Denmark, tager også afsæt i klynger eller styrkepositioner i indsatsen for at tiltrække investeringer. Ifølge Invest in Denmark handler fokus på klynger i høj grad om at maksimere effekterne af de midler, der bruges på investeringsfremme.

Det giver med andre ord god mening at fokusere på klynger og styrkepositioner som udgangspunkt for en mere proaktiv investeringsfremmeindsats. Argumentet er, at stærke klynger typisk også rummer stærke salgargumenter i forhold til udenlandske virksomheder. Eksempelvis i form af unikke vidensmiljøer, højt kvalificeret arbejdskraft, stærke kunder og leverandører, lettere adgang til risikovillig kapital, etc. Derfor er det naturligt at gøre klynger eller styrkepositioner til et væsentligt omdrejningspunkt i investeringsfremmeindsatsen.

Følgegruppen

Følgegruppen har kun været brugt i projektets opstartsfasen. Samtidig har oplevelsen ifølge de interviewede medlemmer af følgegruppen været, at møderne overvejende har haft en orienterende karakter.

Det virker uheldigt, at SPI/Copenhagen Capacity ikke i højere grad har kunnet drage nytte af at have en følgegruppe tilknyttet projektet. Som vi vender tilbage til, har SPI-projektet i den første del af projektperioden haft betydelige udfordringer vedrørende metodevalg, klyngeidentifikation samt inddragelse af eksisterende viden. SPI er et komplekst projekt, og det ville være naturligt at sammensætte og bruge en følgegruppe som tæt sparringspartner undervejs i projektet.

Ifølge SPIs projektleder har vurderingen været, at følgegruppen ikke har haft den helt rette sammensætning i forhold til at være en effektiv sparringspartner med hensyn til tilgang og metode. I stedet har projektet ifølge projektlederen i højere grad prioriteret individuel sparring fra enkeltmedlemmer af følgegruppen og fra projektgruppens netværk.

Evaluator er af samme vurdering. Med hensyn til sammensætningen af følgegruppen burde projektets parter efter evaluators vurdering have overvejet at invitere personer med større indsigt i 1) samspillet mellem klyngeudvikling og investeringsfremme og 2) klyngeanalyser/værdikæder, 3) investeringsfremme.

På det sidste område har *Invest in Denmark* fx siden midten af 90'erne arbejdet med at markedsføre styrkepositioner og opstille value propositions i investeringsfremmeindsatsen. Det virker åbenlyst, at Invest in Denmark burde være inviteret til at deltage i følgegruppen – eller i det mindste som individuel sparrings- og samarbejdspartner i løbet af projektet.

I lyset af, at SPI repræsenterer et helt nyt indsatsområde, der skal knytte klyngeudvikling og investeringsfremme sammen, har projektet i høj grad haft brug for at kunne trække på erfaring og ekspertviden, som ikke har været til stede i projektsekretariatet.

Kommunernes motiver

Det er kun naturligt, at de 15 kommuner har varierende mål med at indgå i SPI.

De forskellige motiver gør dog, at det havde været naturligt at prioritere en fælles forventningsafstemning i projektets start. Samtidig kunne der have været behov for at tydeliggøre, hvordan de forskellige mål ville blive realiseret i projektets forløb.

Som der vendes tilbage til, er det overordnede billede, at prioriteringen af investeringsfremmemålet ikke har stået stærkt i hele projektforløbet til trods for, at hovedmålet med SPI netop er at tiltrække udenlandske virksomheder, jf. kapitel 2.

Det er også billedet fra fokusgruppeinterviewet og opfølgende enkeltinterview med kommunerne, at de mindst tilfredse kommuner er de kommuner, der fra starten har prioriteret investeringsfremme højest. For nogle kommuner har ledige erhvervsgrunde været en primær motivationsfaktor for SPI-deltagelse – og efter tre år er det meget svært at se, at SPI kommer til at bidrage til at trække virksomheder til disse grunde (se kapitel 6).

Omvendt udviser andre kommuner større tilfredshed med udbyttet af SPI (se også kapitel 5). Denne gruppe består især af kommuner med beskednen tradition for erhvervsfremme og med et primært ønske om 1) generel videnopbygning vedrørende det lokale og regionale erhvervsliv samt 2) input til at styrke den lokale erhvervsservice.

3.2. IDENTIFIKATION AF KLYNGER/STYRKEPOSITIONER

3.2.1. Beskrivelse af aktiviteten

Et centralt element i SPI-projektet har været at fastlægge de klynger/styrkepositioner, som projektet skulle fokusere på. Hovedmålet har været at identificere et antal klynger med internationalt potentiale⁸.

Det blev forholdsvis tidligt i forløbet besluttet at vælge lavenergibyggeri som den første ”styrkeposition” i analysen. Valget af de øvrige styrkepositioner – velfærdsteknologi, smarte transportsystemer, smart city og fødevarer – skete på en workshop i januar 2013. Forud var der gået en lang proces, der startede med ansættelse af en klyngeekspert medio 2011.

Copenhagen Capacity og de 15 kommuner opstillede indledningsvist en række kriterier for valg af styrkepositioner, der kan sammenfattes i følgende punkter;

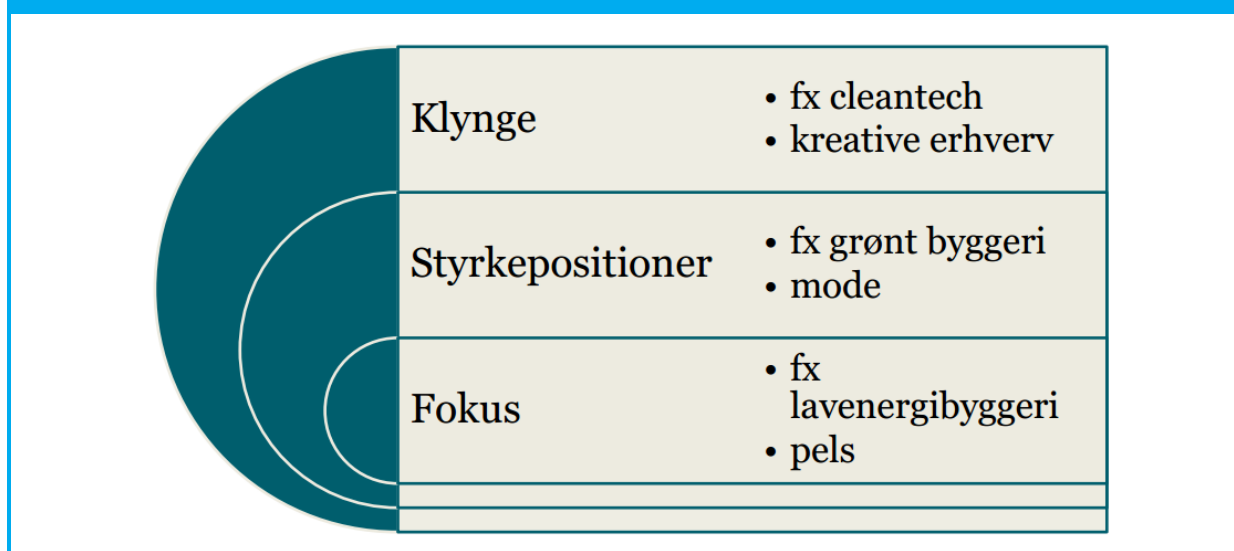
- Der skulle være vækstpotentiale.
- Der skulle være tale om styrkepositioner med klyngelignende karakteristika, hvilket blandt andet blev udtrykt ved relationer mellem virksomheder og tilstedeværelsen af en klar værdikæde.

⁸ Projektansøgningen, side 20.

- SPI-projektet skulle kunne gøre en forskel (det operationelle i dette kriterium fremstår ikke helt klart, men det kom blandt andet til udtryk ved, at SPI især prioriterede ”spirende” frem for ”modne” klynger).
- Der skulle være politisk interesse for styrkepositionerne, hvilket blandt andet handlede om kommunernes engagement i de enkelte områder samt om at sikre, at de pågældende styrkepositioner *samlet set* udgjorde en væsentlig del af de deltagende kommunernes erhvervsstruktur.

Der blev som led i projektet endvidere udviklet et begrebsapparat, der skelner mellem klynger, styrkepositioner og fokusområder, jf. figur 3.1.

Figur 3.1. SPI's klyngebegreb



Kilde: Copenhagen Capacity (januar 2013); "Erhvervspolitisk fokus og udviklingspotentialer i et klyngeperspektiv"

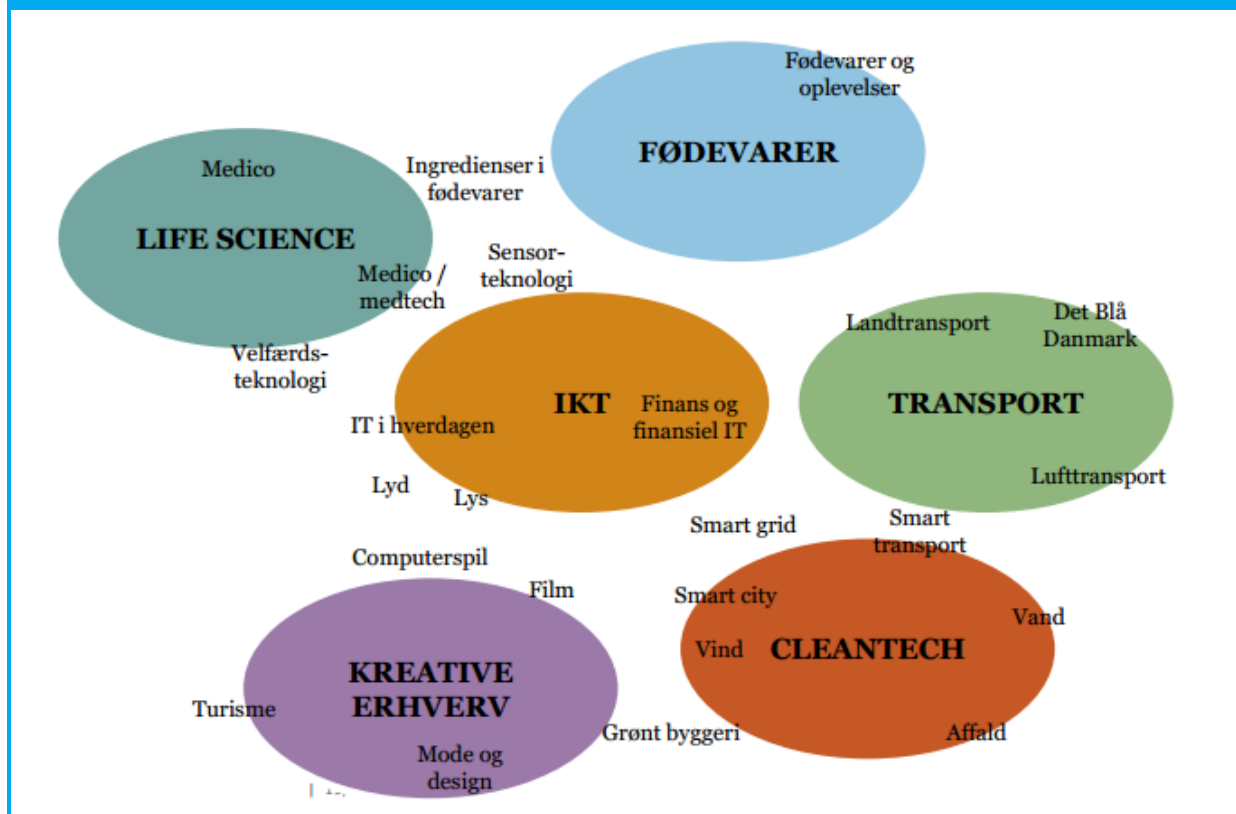
Klynger blev defineret med afsæt i Vækstforum Hovedstadens erhvervsudviklingsstrategi som de internationalt konkurrerende erhvervsområder, hvor regionen generelt står stærkt – og som har en stor koncentration af virksomheder og beskæftigelse. De centrale klynger i Hovedstadsregionen er i SPI-projektet defineret som life science, IKT, fødevarer, kreative erhverv, transport og cleantech.

Under klyngerne kan igen defineres et antal styrkepositioner (eller ”underklynger” som også har været anvendt som betegnelse i projektet), hvor regionen allerede står stærkt eller vurderes at have store potentialer. Endelig kan der være særlige fokusområder under hver styrkeposition.

I henhold til ovenstående terminologi er lavenergibyggeri et særligt fokusområde under styrkepositionen ”grønt byggeri”, mens de øvrige fire valgte områder i projektet (velfærdsteknologi, smarte transportsystemet, smart city og fødevarer) ligger i kategorien styrkepositioner.

Der blev i alt defineret 24 styrkepositioner som led i projektet, jf. nedenstående figur.

Figur 3.2. Klynger og styrkepositioner



Kilde: Copenhagen Capacity (januar 2013); "Erhvervspolitisk fokus og udviklingspotentiale i et klyngeperspektiv"

Det fremgår, at nogle styrkepositioner relaterer sig til en bestemt klynge, mens andre relaterer sig til flere klynger – fx er computerspil både et kreativt erhverv og et IKT-baseret erhverv.

Projektet har været præget af en del metodiske diskussioner og usikkerheder om, hvordan klynger og styrkepositioner skulle identificeres. Der har været arbejdet med både kvantitative og kvalitative kortlægninger, ligesom klynger både er forsøgt identificeret på lokalt og regionalt niveau.

De 24 styrkepositioner er i projektet identificeret på baggrund af en større desk research blandt eksisterende analyser samt interview med diverse klyngeaktører i regionen. Hvor ambitionen indledningsvist var at identificere klyngerne statistisk, blev resultatet således en mere kvalitativ tilgang, der tog afsæt i, hvad analyser og eksperter kunne bidrage med omkring segmentering af de seks klynger.

Som grundlag for det endelige valg af styrkepositioner udarbejdede Copenhagen Capacity en oversigt, der sammenlignede de 24 styrkepositioner på kriterier for modenhed (spirende eller moden klynge), eksport samt vurderinger af vækstpotentiale, markedsføringspotentiale og såkaldt "SPI-relevans", jf. punkterne oven for.

På den baggrund blev der opstillet en liste med ti styrkepositioner (der lå godt på de pågældende kriterier), som kommunerne kunne prioritere mellem. Prioriteringen foregik derefter ved en afstemning, hvor de enkelte kommuner hver havde fire stemmer. De valgte styrkepositioner er således dem, der har fået flest stemmer ved denne afstemning. Flest stemmer fik velfærdsteknologi (10 stemmer), efterfulgt af smart city (8 stemmer), smarte transportsystemer (7 stemmer) og fødevarer (4 stemmer).

3.2.2. Kommunernes vurdering

Kommunerne gav i det gennemførte fokusgruppeinterview udtryk for, at de har oplevet processen som meget langstrakt. Der er således gået halvandet år fra ansættelsen af en klyngeekspert i Copenhagen Capacity til det endelige valg af styrkepositioner. Det betyder også, at den afsluttende del af projektet ifølge kommunerne er blevet meget sammenpresset.

Den mest udbredte oplevelse af processen er, at der har manglet metodisk indsigt om tilgange til klyngeudvælgelse i sekretariatet. Samtidig har kommunerne selv skullet bruge en del tid på intern koordinering med blandt andet politiske udvalg om kommunernes egen prioritering af styrkepositionerne.

Oplevelsen er, at centrale problemstillinger vedrørende klyngeudvælgelse har været diskuteret for længe, uden at der har kunnet konkluderes på, hvad der er den optimale tilgang. En udbredt vurdering er, at der har manglet en klar arbejdsplan, og at der langt tidligere i projektet burde være truffet metodiske valg og fravalg.

Der er dog også kommuner, der giver udtryk for, at den langstrakte proces i væsentlig grad også er kommunernes ansvar. Synspunktet er her, at kommunerne i den første del af projektet i for høj grad betragtede projektet ud fra lokale briller. Og at kommunerne derfor blandt andet lagde meget stor vægt på gennemførelse af lokale specialiseringsanalyser (analyser af lokal erhvervsdemografi), således at kommunerne kunne få sikkerhed for, at man valgte styrkepositioner, der havde betydning i de enkelte kommuner. Også dette forhold kan have medvirket til at forsinke beslutningsprocessen betydeligt.

3.2.3. Evaluators vurdering

En af projektets udfordringer i denne fase har været, at der hverken findes data eller præcise metoder til at kortlægge klynger og styrkepositioner. Klynger går på tværs af traditionelle brancheskel og branchedefinitioner, og der er ikke etableret danske klassifikationer af klynger og underklynger.

Det har betydet stor tvivl om, hvorvidt der skulle anvendes kvantitative eller kvalitative metoder. Samtidig har sekretariatet lagt vægt på at servicere kommunerne med analyserne af den lokale erhvervsdemografi, hvilket også har forsinket processen uden at bidrage til fremdrift i klyngekortlægningen.

Det virker dog uheldigt, at der først har kunnet tages stilling vedrørende valg af klynger i januar 2013 – næsten to år inde i projektforsløbet. Det tyder på, at projektledelsen ikke har haft fokus nok på at sætte en tidsramme for denne delopgave – og at afgrænse opgaven. Det virker som om, at analysen har fulgt for mange svært forenelige spor, og at der er blevet brugt uforholdsmæssigt mange ressourcer på klyngekortlægning. Copenhagen Capacitys ledelse burde have sikret, at denne delproces blev afsluttet langt hurtigere.

Valg af klynger/styrkepositioner

Et vigtigt spørgsmål er, hvorvidt valget af styrkepositioner har været hensigtsmæssigt med øje for SPI-projektets overordnede mål.

Som nævnt er valget af de fem styrkepositioner (lavenergibyggeri⁹, velfærdsteknologi, smarte transportsystemer, smart city og fødevarer) foregået i to tempi:

- De 24 styrkepositioner listet i foregående figur 3.2 er blevet pointgivet på baggrund af kriterierne "faglige ekspertvurderinger", "modenhed", "vækstpotentiale", "eksport", "markedsføringspotentiale" og "SPI-potentiale".
- På denne baggrund er der udvalgt en liste på ti styrkepositioner, som har dannet udgangspunkt for en endelig afstemning blandt SPI-kommunerne.

Med hensyn til de viste kriterier virker flere af dem forholdsvis subjektive, da der ikke har foreligget et reelt analytisk grundlag for at vurdere fx styrkepositionernes vækst- og markedsføringspotentiale. Herudover har sekretariatet ikke i forberedelsen af prioriteringen fokuseret nærmere på delkriteriet om, at der skulle være tale om styrkepositioner med veldefinerede værdikæder. De vurderinger, der blev opstillet som grundlag for prioriteringen, beror således i høj grad på enkeltaktørers forholdsvis subjektive vurderinger.

Herudover er *modenhed* og *SPI-potentiale* kriterier, der har fået stor vægt. De er tæt sammenhængende, idet spirende klynger (frem for modne klynger) som nævnt er vægtet positivt med det argument, at SPI-aktørerne især kan gøre forskel for disse styrkepositioner.

Det er efter evaluators vurdering tvivlsomt, om der kan opstilles en generel regel om, at SPI-lignende projekter er mest relevante for spirende klynger.

Mod valget af spirende styrkepositioner kan tale, at potentialet er her mere uklart og mindre dokumenteret. Samtidig viser erfaringerne fra SPI (se senere), at det netop kan være vanskeligt at opstille solide og veldokumenterede salgsargumenter for spirende klynger. Der er en stor usikkerhed knyttet til de spirende klyngers relative position til fx andre nordeuropæiske storbyregioner. Samtidig er de formentlig i mindre grad end etablerede klynger præget af veldefinerede værdikæder.

Det gælder fx smarte transportsystemer, hvor flere af de interviewede virksomheder peger på, at Hovedstadsregionen er langt efter mange udenlandske regioner – fordi kommunerne kun efterspørger integrerede løsninger i begrænset omfang, og fordi transportsystemer (bus, tog, metro) fungerer som isolerede øer med hver bestillere og ejere (modsat andre storbyregioner).

"Der er meget hype omkring intelligente transportsystemer. Faktum er, at vi gør meget lidt på området i regionen og er langt efter mange udenlandske regioner. Vi har ikke et grundlag for at tiltrække udenlandske virksomheder, og det er nærmest til grin at forsøge at markedsføre regionen som et attraktivt sted for test og demonstration af smarte transportsystemer".

Jens Terndrup, Cowi A/S

Hertil kommer, at modne klynger som mode/design, vind, medico, lyd og lys i højere grad har etablerede aktører i form af klyngeorganisationer, innovationsnetværk mv., som efter projektets afslutning ville kunne bidrage til at følge op de behov og udfordringer, der er identificeret i analyserne.

⁹ Lavenergibyggeri blev dog valgt forud for denne procedure.

Der kan endvidere argumenteres for, at andre kriterier ville være relevante at overveje som grundlag for prioriteringen, fx;

- **Investeringsfremmeperspektivet** – hvor realistisk er det at tiltrække udenlandske investeringer inden for de forskellige styrkepositioner.
- **Hovedstadsperspektiv** – i hvilken grad skiller Hovedstadsregionen sig ud som det oplagte sted at investere i Danmark og/eller Skandinavien.
- **Videngrundlag** – hvad ved vi allerede om værdikæder, potentialer, vækstbarrierer mv. på de forskellige områder.

Med hensyn til *investeringsfremmeperspektivet* er et af de opstillede kriterier som nævnt *markedsføringspotentialer*. Men det virker uklart, hvad der ligger til grund for vurderingen af, om de 24 styrkepositioner på bruttolisten har et stort markedsføringspotentialer eller ikke.

Først og fremmest ville det have været naturligt at se på data for udenlandske investeringer, herunder om investeringer over landegrænser er udbredt inden for de pågældende styrkepositioner. Herudover kunne Invest in Denmark og Copenhagen Capacitys egne investeringsfremmedarbejdere i højere grad været konsulteret i forhold til udenlandske virksomheders interesse inden for de pågældende styrkepositioner.

Der kunne i det mindste for de ti styrkepositioner, som kommunerne stemte om, været lavet en form for indledende reality-tjek på, om der kan opstilles attraktive "salgsargumenter", der kunne vække udenlandske investorers interesse. Det kunne gøres gennem interview med fx investeringsfremmedarbejdere, eksperter på de pågældende områder og internationale investorer.

Endelig kunne et kriterium om *videngrundlag* handle om, hvorvidt SPI's tilgang ville sikre ny viden, som ikke er afdækket i tidligere projekter og analyser. Her falder de fleste valgte styrkepositioner positivt ud, idet der kun foreligger begrænset dokumentation om lavenergibyggeri, smarte transportsystemer og smart city. Men det kan i høj grad diskuteres, om ikke de afdækkede pointer, vækstbarrierer og muligheder inden for *velfærdsteknologi* ikke er kendte på forhånd. Flere af de interviewede virksomheder påpeger, at nyhedsværdien af både rapporten og konferencetemaerne var forholdsvis begrænset, idet velfærdsteknologi er afdækket i en række både landsdækkende og regionale analyser.

Kommunernes afstemning

Med hensyn til kommunernes afstemning giver valget af styrkepositioner det indtryk, at kommunerne har lagt meget stor vægt på områder, hvor de selv er en del af klyngen. Velfærdsteknologi, lavenergibyggeri, smarte transportsystemer og smart city er alle områder, hvor kommunerne er vigtige kunder. Og dermed også samarbejdspartnere i udviklings- og innovationsprojekter.

Ud fra et generelt klyngeudviklingsperspektiv giver valget god mening, fordi SPI's analyse og kortlægning kan være med til at inspirere til øget samarbejde mellem kommunerne og klyngernes virksomheder. Dermed virker det også fornuftigt, at *nogle* af de valgte styrkepositioner falder inden for dette område.

Men i et investeringsfremmeperspektiv virker det ikke optimalt, at så mange af de valgte styrkepositioner har denne profil.

For det første fordi løsninger, produkter og koncepter på disse områder ofte er projekterelaterede, hvor samarbejdspartnere typisk skifter mellem projekter (der er således ikke tale om veldefinerede værdikæder på de pågældende områder!). Det gør det mindre realistisk at tiltrække virksomheder ud fra en ambition om nærhed til bestemte samarbejdspartnere.

For det andet er områderne præget af en lang række barrierer omkring fx udbudsregler, manglende risikovillighed i den offentlige sektor, begrænsede offentlige budgetter i forhold til innovative indkøb, osv. Markedet er med andre ord fortsat umodent og usikkert på disse områder, hvilket indebærer, at det næppe er områder med stort omfang af grænseoverskridende investeringer.

Afrunding

Som det fremgår af de følgende kapitler, må det samlet konkluderes, at det trods mange interview i de fem styrkepositioner – måske bortset fra smart city – generelt har været meget svært at identificere ledetråde til investeringsfremme og konkrete styrker, der kan anvendes i et markedsføringsperspektiv.

Det illustrerer, at de anvendte kriterier næppe har været helt tilstrækkelige, og at specielt investeringsfremmeperspektivet ikke har været prioriteret højt nok.

Det betyder ikke nødvendigvis, at SPI-aktørerne skulle have valgt fem helt andre klynger. Men det virker samlet set som om, at der er lagt for stor vægt på "styrkepositioner";

- Som er spirende og dermed kendetegnet ved større usikkerhed – ikke mindst når det handler om salgsargumenter i forholdt til andre regioner.
- Hvor offentlige kunder er af stor betydning for den samlede efterspørgsel og markedsudvikling.
- Som ikke er prægede af veldefinerede værdikæder (se neden for).

Alternativer på listen kunne fx være områder som mode & design, computerspil eller medicoteknik, hvor der formentlig ville kunne konstateres betydeligt flere investeringer over landegrænserne samt bedre muligheder for at opstille konkrete salgsargumenter.

3.3. OVERORDNET METODE OG TILGANG

"Projektet skal på langt sigt være med til at fastholde de internationale virksomheder i regionen gennem styrkelse af erhvervsklynger, herunder tiltrækning af internationale virksomheder, hvor de skaber værdi for den kommunale og regionale værdikæde."

Projektansøgningen, side 20.

"Den proaktive indsats vil tage afsæt i et fuldkomment overblik over hvilke klynger og værdikæder med internationalt potentiale, virksomhederne indgår i, og hvordan klyngerne kan styrkes gennem målrettet involvering af internationale virksomheder, således at den enkelte virksomhed, klyngen samt kommunens og regionens konkurrenceevne styrkes."

Projektansøgningen, side 25.

Den overordnede ambition var ved SPI's start at identificere, hvad der blev betegnet som "huller" i de valgte styrkepositioners værdikæder. Det vil ifølge den oprindelige projektansøgning sige "områder i værdikæden, hvor de regionale klynger står mindre godt, og hvor udenlandske investeringer i særlig grad kan bidrage til at skabe en stærk, samlet værdikæde i Hovedstadsregionen."

Samtidig var det forventningen, at disse huller kunne afdækkes gennem dybdegående interview med en lang række toneangivende virksomheder, som skulle udvælges sammen med kommunerne.

Herudover skulle virksomhedsinterviewene bruges til en mere generel afdækning af samarbejds mønstre og relationer i klyngen samt af vækstudfordringer og muligheder (se kapitel 4).

Det blev relativt tidligt i forløbet konkluderet, at interviewene ikke kunne bruges som grundlag for at afdække huller i værdikæden. Det blev ifølge SPI's nuværende projektleder blandt andet oplevet som for komplekst at afdække på den relativt korte tid, der var afsat til hvert enkelt interview.

For at håndtere investeringsfremmeperspektivet er der i de forskellige virksomhedsinterview i stedet blevet spurgt ind til;

- Hvorvidt virksomhederne samarbejder med udenlandske virksomheder.
- Hvorvidt der er specifikke udenlandske virksomheder, som virksomhederne kunne have interesse i etablerede sig i regionen.
- Virksomhedernes vurdering af specifikke styrker i Hovedstadsregionen, som kan indgå som salgsargumenter i efterfølgende investeringsfremmeaktiviteter.

3.3.1. Kommunernes og interessenternes vurderinger

Kommunerne gav i det gennemførte fokusgruppeinterview udtryk for, at tilgangen vedrørende huller i værdikæden formentlig har været for "skrivebordstænkt". Og at huller i værdikæden måske ikke er den rette vej til at tiltrække udenlandske virksomheder.

En bemærkning var, at der ofte er gode grunde til, at der er huller i værdikæden – fx at man har organiseret sig ud af det og indgår i internationale værdikæder.

Samtidig blev det pointeret, at kortlægning af værdikæder er meget komplekst område. En kommune udtrykte det på den måde, at der formentlig er mange forskellige værdikæder inden for de fem styrkepositioner, og at det nok er relevant at skelne mellem værdikæder i en virksomhed, for et produkt og i en samlet klynge. En pointe var, at den grundlæggende metodeforståelse ikke har været i stede i projektgruppen til at arbejde med et værdikædeperspektiv.

Herudover har der været en forventning hos Copenhagen Capacity om, at kommunerne havde en mere indgående viden om deres lokale virksomheder – og måske kunne bidrage til en segmentering af virksomhederne, der gjorde, at interviewererne på forhånd havde indsigt i den enkelte virksomheds specialisering og eventuelt placering i værdikæden.

Faktum er – som det blev udtrykt i fokusgruppeinterviewet – at "mange kommuner kun kender de virksomheder, hvor der er problemer i forhold til fysisk planlægning."

3.3.2. Virksomhedernes vurdering

I forbindelse med evalueringen har de interviewede virksomheder generelt haft svært ved at forholde sig til konceptet og til det overordnede mål om investeringsfremme.

Det skyldes blandt andet, at investeringsfremme har fyldt meget lidt i både interview og i de gennemførte workshops/konferencer.

Men ingen af de interviewede virksomheder vægter selv investeringsfremme højt som erhvervspolitisk indsatsområde. Nogle ser primært udenlandske virksomheder som konkurrenter (specielt inden for velfærdsteknologi). Andre ser stor værdi i et tættere samarbejde med udenlandske virksomheder, men vægter ikke den fysiske nærhed højt.

"Jeg ser ikke det store behov for at tiltrække udenlandske investeringer og samle aktører i værdikæden. Inden for lavenergibyggeri samarbejder vi i mange forskellige værdikæder afhængig af projekternes karakter. Vi surfer internationalt efter de rette kompetencer og er de bedre og billigere i München end i København, så køber vi dem der."

Thomas Carstens, Partner, Arkitema

Virksomhedernes holdninger afspejler også de metodiske udfordringer, der har været i projektet – at identificere huller i værdikæden og investeringsfremmemuligheder gennem relativt korte virksomhedsinterview.

I udgangspunktet vil mange virksomheder i højere grad anlægge et individuelt perspektiv end et klyngeudviklingsperspektiv.

Endvidere har projektet ikke forholdt sig til hvilke typer af virksomheder, der må forventes at have den største interesse i investeringsfremme ud fra et værdikædeperspektiv. Det ville fx være fornuftigt at vægte at starte med slutproducenter, der kan have en iboende interesse i at have stærke lokale underleverandører.

Denne tilgang har ikke været valgt, og valget af klynger har formentlig yderligere bidraget til udfordringen. Smarte transportsystemer, smart city og velfærdsteknologi er karakteriseret ved værdikæder, hvor virksomhederne samarbejder om komplekse løsninger, og hvor offentlige aktører ofte er slutkunden. Det gør det vanskeligere at identificere dominerende slutproducenter med et stærkt overblik over værdikæden. Samtidig er det områder, hvor projektpartnere ofte skifter (afhængigt af opgaven), og hvor virksomhedernes primære interesse ofte er at finde samarbejdspartnere (globalt) med de rette kompetencer frem for faste, lokale udviklingspartnere.

Med andre ord har valget af klynger formentlig i sig selv været en udfordring i forhold til at identificere aktører, der meningsfyldt kan udpege huller i værdikæden – og pege på udenlandske virksomheder, som de ønsker etableret i regionen (jf. også foregående afsnit).

Det gælder til dels også på fødevarerområdet, selv om dette område adskiller sig markant ved netop ofte at have større slutproducenter i værdikæden. Interviewene har vist, at en del fødevareraktiviteter i Hovedstadsområdet indgår i internationale værdikæder. En række af de interviewede fødevareraktiviteter er ejet af udenlandske kapitalfonde og orienterer sig derfor mere mod moderselskabets værdikæder end mod lokale samarbejdspartnere i Hovedstadsregionen.

3.3.3. Evaluators vurdering

Der kan stilles en række grundlæggende spørgsmål til projektets forberedelse og fremgangsmåde.

For det første virker det mindre heldigt, at projektets grundlæggende rationale ikke er blevet testet eller dokumenteret bedre – allerede i ansøgningsfasen. Projektet hviler på de præmisser, at værdikæder kan kortlægges gennem en række af forholdsvis korte virksomhedsinterview, og at identifikation af værdikæder i væsentligt omfang kan øge evnen til at tiltrække udenlandske investeringer (uanset klyngens eller styrkepositionens karakter).

Præmisserne kan udfordres af en række grundlæggende spørgsmål, som projektet burde have forholdt sig til inden indsendelse af ansøgningen, og som også bevillingsgiver burde have stillet, fx;

- Hvad er udenlandske regioners erfaringer på området? Hvad virker i indsatsen for at tiltrække virksomheder til udenlandske klynger?
- International forskning har dokumenteret en tendens til global opsplitting af værdikæderne inden for en række områder¹⁰? Giver det overhovedet mening at satse på at samle hele værdikæder i en region? Og betyder udviklingen, at klynger reelt er mindre afhængige af en samlet værdikæde for at få succes?
- Er der forskelle på tværs af klynger – giver det større mening at anlægge et lokalt værdikædeperspektiv i nogle klynger end i andre klynger, og hvordan skal dette indvirke på valget af klynger/styrkepositioner?
- Er der i og omkring projektsekretariatet tilstrækkelig kompetence til at arbejde med et værdikædeperspektiv?

Det er en generel metodisk svaghed ved projektet, at der har været lagt meget lidt vægt på at kortlægge og analysere, hvad der især er vigtigt for at tiltrække udenlandske investeringer. Både i forhold til klynger generelt og i forhold til de valgte styrkepositioner.

Idéen om at afdække huller i værdikæden blev som nævnt hurtigt nedtonet, men der blev ikke opstillet klare alternativer, der skulle sikre mulighederne for at realisere projektets overordnede mål om at tiltrække udenlandske investeringer.

I stedet blev tilgangen at fortsætte virksomhedsinterviewene med det overordnede håb, at der ville udkrystallisere sig nogle resultater og mønstre, der efterfølgende kunne bruges i en målrettet investeringsfremmeindsats. Der har således ikke været en reel viden eller arbejdshypotese om hvilke typer af fakta, der skulle indsamles for at maksimere mulighederne for efterfølgende at lande udenlandske investeringer.

Andre investeringsfremmeorganisationers erfaringer

En af projektets grundlæggende udfordringer har været, at samspillet mellem klyngeudvikling og investeringsfremme har været uopdyrket land for projektets parter.

Der blev tidligt ansat en generel klyngeekspert til projektsekretariatet. Herudover har der inden for henholdsvis velfærdsteknologi, smart city og fødevarer været tilknyttet en ekstern konsulent/ekspert

¹⁰ Se fx www.globalvaluechains.org

med speciale på det pågældende område. Men de pågældende personer har ikke haft indsigt i investeringsfremme.

I det lys virker det uhensigtsmæssigt, at projektet ikke tidligt fokuserede på at trække på andres erfaringer. Og at projektet ikke i større omfang har trukket på ressourcepersoner med viden om investeringsfremme i Copenhagen Capacity eller andre organisationer (fx Invest in Denmark).

IRIS Group har gennemført en mindre desk research over andre regioner, der arbejder med proaktiv investeringsfremme. Der har ikke vist sig så mange eksempler, men dog alligevel nogle oplagte regioner at konsultere.

En af disse regioner er regionen *Styria* i Østrig, hvor den regionale erhvervsfremmeorganisation (Styria Business Promotion Agency - SFG) gennem en årrække har arbejdet med værdikædeanalyser, klyngeudvikling og investeringsfremme.

En væsentlig forskel mellem SFG's indsat og SPI-projektet er, at SFG er en erfaren klyngeorganisation, der blandt andet har som en væsentlig driftsopgave at hjælpe virksomheder inden for prioriterede klynger med at finde partnere og serviceudbydere. SFG arbejder i høj grad med at identificere betydningsfulde huller i værdikæden, men tiltrækning af udenlandske virksomheder er kun en af flere løsninger. SFG arbejder også med at opgradere eksisterende virksomheder i klyngen i forhold til at varetage opgaver, der mangler i klyngen.

Afdækning af værdikæder foregår endvidere efter en systematisk metode og gennem brug af professionelle konsulentbureauer med speciale i værdikædeanalyser, jf. boks 3.1.

Boks 3.1. Klyngeudvikling og investeringsfremme i Styria (Østrig)

Styria har 1,2 mio. indbyggere og er den næststørste region i Østrig. Regionen huser syv universiteter og er specialiseret inden for en række videntunge erhverv som bilindustri og materialeteknologi. Styria er den næstmest forskningstunge region i Europa – målt på forskning- og udviklingsindsatsens andel af BNP.

Regionens vigtigste erhvervsfremmeaktør er Styrian Business Promotion Agency (SFG) med ca. 80 ansatte. SFG fungerer som klyngeorganisation for flere klynger og har samtidig til opgave at tiltrække virksomheder til området.

En af SFG's vigtigste klyngeopgaver er at facilitere samarbejde mellem virksomhederne og bidrage til at udvikle stærke værdikæder.

Som grundlag for dette foretager SFG grundige værdikædeanalyser. Der tages udgangspunkt i slutprodukterne og slutproducenterne, hvorefter man bevæger sig bagud og kortlægger, hvor producenterne får delkomponenter, services, teknologier og råstoffer fra. Med dette afsæt identificeres betydningsfulde svagheder og huller i værdikæderne. Det kan være områder, hvor klyngen er tvunget til at købe produkter eller services ude fra, eller områder hvor kompetenceniveauet er lavt i regionen.

Analysen starter oftest med, at SFG indhenter lister over centrale leverandører fra slutproducenterne og på den måde kortlægger værdikæderne. Derefter gennemføres dybdegående interview med både slutproducenter og leverandører (startende med slutproducenterne) mhp. at afdække styrker, svagheder og udfordringer i værdikæden. For de mere videntunge erhverv kortlægges også vidensleverandører blandt områdets universiteter. Analyserne gennemføres typisk af større konsulenthuse som KPMG og McKinsey efter en afprøvet og gennemtestet metode.

Analyserne anvendes målrettet til at tiltrække udenlandske investeringer, hvor det er muligt og relevant. Men de anvendes også til andre typer af aktiviteter, der kan bidrage til at skabe stærkere værdikæder – fx opgradering af eksisterende virksomheder i klyngerne eller særlige uddannelsesinitiativer.

Hvis SFG forsøger at tiltrække udenlandske virksomheder på baggrund af værdikædeanalysen, er "hullet i værdikæden" dog sjældent hovedsalgsargumentet over for de pågældende virksomheder.

Ifølge SFG er det vigtigt at have en meget skarp profil for at opnå succes med at tiltrække udenlandske investeringer. Derfor sættes dels på nicheområder, dels på at udvikle et salgsmateriale, der fremhæver regionens styrker i forhold til andre regioner (styrker skal med andre ord markedsføres relativt til andre regioner). Der arbejdes således grundigt med at beskrive klyngen, og hvordan fx teknologi, kompetencer og forskning adskiller sig fra andre regioner.

SFG tilbyder en samlet servicepakke til potentielle udenlandske investorer, der omfatter;

- Hjælp til at finde lokation.
- Adgang til finansiering.
- Fortolkning af lovgivning, hjælp til tilladelser, mv.
- Facilitering af kontakt til lokale virksomheder.

Ifølge SFG investerer i gennemsnit 15 udenlandske virksomheder i regionen årligt. 2-3 af disse udenlandske investeringer er direkte relateret til de gennemførte værdikædeanalyser. Samtidig er disse sager typisk af en stor volumen.

Kilde: Interview med Styrian Business Promotion Agency

Som det fremgår af boksen, tiltrækker SFG faktisk et årligt antal investeringer via værdikædeanalyserne, der kan måle sig med ambitionerne i SPI-projektet om at tiltrække 15-20 virksomheder over en femårig periode. Samtidig er det typisk relativt store investeringer, der tiltrækkes gennem Styrias værdikædeanalyser.

Hvis SPI-projektet holdes op med Styria's velafprøvede koncept, tegner der sig flere forskelle:

- SFG har foretaget en indledende afdækning af værdikæderne før gennemførelsen af virksomhedsinterviews.
- Der arbejdes med en systematisk og gennemtestet metode, hvor de anvendte konsulenthuse starter med slutprodukterne og bevæger sig trinvis bagud i værdikæden. Interviewene er af længere varighed og fokuserer alene på at drøfte sammenhænge og udfordringer i værdikæden (se også næste kapitel).
- SFG arbejder med investeringsfremme som en af flere muligheder for at styrke værdikæderne.
- Arbejdet er forankret i SFG-initierede klyngeorganisationer, der har et stort forhåndskendskab til klyngerne og de fleste virksomheder.

Herudover arbejdes der i Styria med forholdsvis modne klynger som biler, materialeteknologi samt energi & miljø, der også har relativt veldefinerede værdikæder. Samtidig er de forretningsmæssige relationer i de pågældende klynger formentlig mere faste end i mange af SPI-klyngerne, hvor samspillet som tidligere nævnt ofte har projektkarakter, og hvor parterne skifter mellem projekterne, jf. afsnit 3.3.2.

Nationale investeringsfremmeorganisationer som *Invest in Denmark* arbejder også i varierende grad med proaktiv investeringsfremme, jf. afsnit 3.1. Klynger har som nævnt stået centralt i Invest in Danmarks investeringsfremmeindsats siden midten af 1990'erne.

Et afgørende element i proaktiv investeringsfremme er ifølge Invest in Denmark at identificere, hvad de betegner som *unikke salgsargumenter*. Det vil blandt andet sige områder, hvor en klynge skiller sig ud i forhold til konkurrerende klynger i andre lande. Samtidig er det ifølge Invest in Denmark nødvendigt at være meget specifikke i beskrivelsen af disse styrker. Invest in Denmark betonedede i det gennemførte interview følgende forhold som særligt vigtige ifølge deres erfaring med at tiltrække virksomheder;

- Salgsargumenter skal være ekstremt konkrete. Typisk arbejder Invest in Denmark med en segmentering af klynge/styrkepositioner i delområder. Inden for hvert delområde arbejdes med at identificere styrker/karakteristika, hvor rammebetingelserne (fx adgang til viden eller særlige kompetencer) er særligt attraktive. Der fokuseres samtidig som udgangspunkt på delområder, hvor Danmark har en global førerposition.
- Det er vigtigt, at beskrivelsen af styrkepositioner forholder sig til positionen i forhold til andre lande/regioner. Salgsargumenter skal med andre ord være relative og basere sig på solid dokumentation.
- Styrkepositioner kan dokumenteres gennem en kombination af forskellige indikatorer - fx særlige erhvervskompetencer, forskningsmæssige styrker, markedsadgang, omfanget af ventureinvesteringer, tilstedeværelsen af særlige videninstitutioner, antal udenlandske investeringer på det pågældende område, mv.¹¹

SPI-metoden

Hvis Styria bruges som referenceramme, tegner der sig nogle umiddelbare svagheder ved SPI-konceptet, der kan forklare, hvorfor det ikke er lykkedes at realisere idéen om en grundig værdikædekortlægning.

For det første er interviewene i SPI-projektet gennemført uden en grundig forudgående viden om virksomhedens placering i værdikæden (se også kapitel 4). I forlængelse heraf har der også været tale om en mere usystematisk tilgang end i Styria, hvor rækkefølgen har været tilfældig, og hvor det langt fra er sikkert, at interviewene er gennemført blandt virksomheder, der indgår i samme værdikæde.

For det andet har SPI-sekretariatet, herunder de tilknyttede konsulenter, ikke den samme indsigt i værdikædeanalyser.

Herudover kan Styria-eksemplet måske også bruges til at stille det spørgsmål, om tiltrækning af udenlandske investeringer er for snævert et mål for et projekt, der skal afdække huller/svagheder i værdikæderne gennem mere end 300 interviews? Spørgsmålet er, om tiltrækning af udenlandske virksomheder er den eneste eller vigtigste løsning på svagheder/udfordringer i værdikæderne. Fx kan kompetenceudvikling, udvikling af nye forretningsområder i eksisterende virksomheder eller matching af virksomheder også være vigtige svar.

¹¹ Et eksempel er medicoteknik. På dette område har Invest in Denmark identificeret tre særlige styrker – rehabilitering, disposabels og diagnostik. På hvert område er der identificeret områder, hvor Danmark har særlige styrker/fordele, lige som styrkerne er sammenlignet med andre lande, hvor det er muligt. Et af fokusområderne er at markedsføre Danmark som test- og demonstrationslande, hvor omfanget af kliniske test blandt andet bruges som indikator.

Flere af de i evalueringen interviewede virksomheder fremhæver fx en interesse for, at erhvervsfremmesystemet kan hjælpe udenlandske virksomheder, der byder på danske projekter, med at identificere lokale samarbejdspartnere (frem for at vælge eksisterende leverandører).

Endelig forholder de benyttede interviewguides sig ikke til spørgsmålet om, hvad nærhed betyder for virksomhedernes relationer. Der mangler i SPI-projektet – herunder i de udarbejdede rapporter – fokus på, hvad nærhed til samarbejdsparter betyder for virksomhederne og på hvilke områder, at lokalt samarbejde især er vigtigt.

SPI-projektets udfordring i forhold til Styria-eksemplet er naturligvis, at SPI ikke har samme forudsætninger for at gennemføre systematiske klyngeanalyser, lige som der ikke på samme måde har været mulighed for at samle op på udfordringer, hvor løsningen *ikke* er tiltrækning af udenlandske virksomheder.

Hvis Styria's eller andre regioners erfaringer var blevet afdækket tidligt i projektet, havde det imidlertid været muligt at optimere projektet. Fx ved at gennemføre projektet med et bredere fokus end investeringsfremme og ved at satse på områder, hvor der var etableret klyngeorganisationer. Samtidig kunne Styrias erfaringer have været til stor nytte i planlægningen af interviewfasen.

Absolutte eller relative styrker

Afslutningsvist bør det fremhæves som et metodisk problem, at projektet kun i meget lille omfang har forholdt sig til, hvordan styrker skal dokumenteres for at kunne bruges i proaktiv investeringsfremmeøjemed.

Håbet har som nævnt været, at de gennemførte virksomhedsinterview – i kombination med enkelte ekspertinterview – har kunnet bruges til at identificere områder og pointer, der har kunne bruges i en efterfølgende investeringsfremmeindsats.

Som vi kommer tilbage til i kapitel 5, fremstår de centrale styrker i rapporterne for de fem styrkepositioner meget generelle, udokumenterede og absolutte.

Erfaringer fra fx Styria og Invest in Denmark er som nævnt, at styrker skal dokumenteres præcist, og at de – hvor det er muligt – skal fremstilles relativt i forhold til sammenlignelige regioner.

I lyset af projektets overordnede mål om at tiltrække investeringer virker det således uheldigt, at der ikke er reserveret/anvendt ressourcer til nærmere at dokumentere styrkepositioner.

Der burde også indledningsvist have været lavet en nærmere afdækning af, hvordan salgsargumenter skal designes for at kunne bruges i en aktiv investeringsfremmeindsats. I lyset af SPI's overordnede mål er det sent, at der først ved projektets afslutning er kommet fokus på at identificere, hvordan salgsargumenter skal opstilles og dokumenteres for at kunne bruges i investeringsfremmesammenhæng. Det burde have været et integreret element i dataindsamlingen.

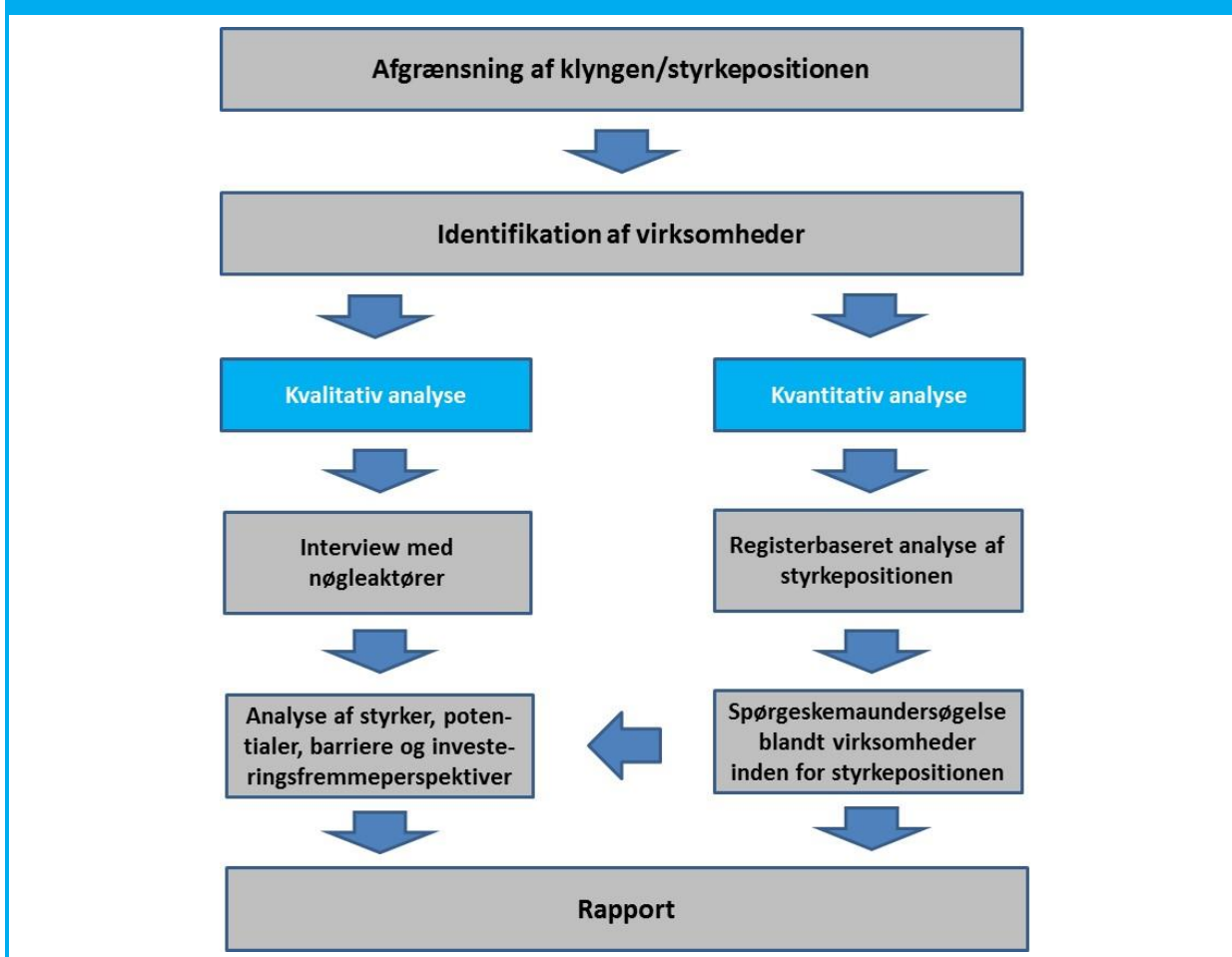
Kapitel 4

Evaluering af de gennemførte klyngeanalyser

4.1 INDLEDNING

Copenhagen Capacitys arbejde med at afdække og analysere de fem styrkepositioner har fulgt den i figur 4.1 illustrerede fremgangsmåde.

Figur 4.1. Fremgangsmåde i klyngeanalyser



Kilde: IRIS Group

Første led i arbejdet har været at foretage en nærmere afgrænsning af de enkelte styrkepositioner. Målet har her været at identificere områder, hvor regionen har særlige potentialer, som kan understøttes gennem erhvervs- og investeringsfremmeinitiativer.

Der er lagt vægt på at udvælge områder, hvor regionen har en betydelig koncentration af viden og virksomheder, men som samtidig ikke udgør modne delområder. Eksempelvis er høreapparater og bioteknologi ikke medtaget under velfærdsteknologi med det argument, at der er tale om veletable-

rede områder. Af tilsvarende grunde er søfart fravalgt under smarte transportsystemer. Ambitionen om at fokusere på spirende klynger, jf. kapitel 3, er således yderligere forfulgt i den nærmere afgrænsning og segmentering af de enkelte styrkepositioner.

Herudover er fravalgt delområder inden for transport, der primært retter sig mod hjemmemarkedet.

Boks 4.1 giver et overblik over de valgte delområder inden for de tre første gennemførte klyngeanalyser. Under smarte transportsystemer og velfærdsteknologi har udvælgelsen taget udgangspunkt i en segmentering af klynger efter teknologi- og produktområder, mens lavenergiområdet er inddelt efter et værdikædeperspektiv.

Boks 4.1. Fokusområder i de tre første analyser

Lavenergibyggeri: Forskning og viden; bygherrer; arkitekter; ingeniører; materialeproducenter; entreprenører.

Velfærdsteknologi: Telesundhed; Rehab; Diagnostik og Point of Care; Plast og overfladeindustri der udvikler mock ups til velfærdsteknologiområdet.

Smarte transportsystemer: ITS/intelligente transportsystemer; Alternative drivmidler: el-, brint- og biobrændstoffer; Citylogistik og mobility management. Hertil kommer en række tværgående områder som kollektiv transport, godstransport og cyklisme.

Kilde: Afsluttende rapporter om de tre klynger

Næste trin i analysen har herefter været at identificere virksomheder inden for de valgte delområder. Da områderne går på tværs af branchekoder er identifikationen foregået ved hjælp af eksisterende kortlægninger/analyser, virksomhedsdatabaser, diverse medlemslister og via internetsøgning (frem for udtræk fra Danmarks Statistik). Målet har været at identificere alle virksomheder i Hovedstadsområdet inden for de prioriterede områder.

Nettoresultatet har været lister med i gennemsnit 200 virksomheder inden for hver styrkeposition. Med dette grundlag er der gennemført henholdsvis en kvantitativ¹² og en kvalitativ delanalyse.

Analysen

Den *kvantitative* analyse har bestået i dels en specialkørsel hos Danmarks Statistik over omsætning, eksport, antal årsværk og værditilvækst. Dels en spørgeskemaundersøgelse, hvor virksomhederne har afgivet informationer om deres markeder, specialisering, vækstforventninger, vækstkapacitet (bl.a. tilstedeværelse af højtuddannede og forretningsplan), samarbejde med eksterne aktører, medarbejdernes uddannelsesprofil samt omfanget af forsknings- og udviklingsaktiviteter. Spørgeskemaet har været sendt ud til alle de virksomheder, der er blevet identificeret i den indledende fase¹³.

Den *kvalitative* analyse har bestået af virksomhedsinterview samt enkelte interview med udvalgte nøgleaktører i form af kommuner, eksperter, innovationsnetværk, relevante videninstitutioner, mv.

Der er gennemført 40-55 virksomhedsinterview pr. styrkeposition. Virksomhederne blev forsøgt udvalgt, så de præsenterede de forskellige fokusområder inden for styrkepositionen, jf. boks 4.1 oven

¹² Beslutningen om at igangsætte kvantitative analyser blev først foretaget efter færdiggørelsen af analysen vedr. lavenergibyggeri. Der er således kun foretaget kvantitative analyser for fire af klyngerne.

¹³ Resultaterne af de kvantitative analyser evalueres i kapitel 5.

for. Samtidig blev virksomhederne udvalgt, så der var en passende fordeling af store, små, etablerede og unge virksomheder. Endelig har kommunerne haft mulighed for at foreslå virksomheder til interviews.

Virksomhedsinterviewene blev gennemført efter en tematisk interviewguide, og der blev afsat en time til interviewene. Interviewene satte fokus følgende temaer;

- Introduktion til virksomhederne.
- Specialisering/fokusområder.
- Virksomhedens strategi.
- Samarbejde med udenlandske virksomheder.
- Samarbejde inden for styrkepositionen (med andre virksomheder, videninstitutioner og med offentlige aktører).
- Deltagelse i projekter og netværk.
- Klyngens styrker og udfordringer.
- Klyngens udviklingspotentialer.

Endelig er der med afsæt i den kvantitative og kvalitative analyse udarbejdet en samlet rapport for hver af de fem styrkepositioner (se kapitel 5).

Interviewene med andre typer af aktører har især haft til formål at afdække eksisterende aktiviteter og aktørernes vurdering af klyngens styrker, udfordringer og udviklingspotentialer.

Organisering

Gennemførelsen af virksomhedsinterviewene er foregået efter forskellige modeller;

- *Lavenergibyggeri og smarte transportsystemer* er gennemført af SPI-sekretariatet.
- *Velfærdsteknologi og smart city* er gennemført af SPI-sekretariatet i et samarbejde med eksterne eksperter, der både har deltaget i interviewene og den løbende erfaringsopsamling.
- *Fødevareranalysen* er gennemført af et eksternt analysebureau (LB Analyse) i samarbejde med en fødevarer ekspert.

Herudover har kommunerne haft mulighed for at deltage i de enkelte interviews i egen kommune. Interviewaftalerne er gennemført af et eksternt bookingbureau.

4.2 EVALUATORS VURDERING

4.2.1 Den samlede analysemodel

Den valgte analysemodel virker velbegrunder ud fra ambitionen om at give et grundigt overblik over styrkepositionernes størrelse, styrker, udfordringer mv.

Samlet betyder kombinationen af dybdegående interview, spørgeskemaundersøgelse og registerbaseret analyse, at Copenhagen Capacity har tilvejebragt en samlet indsigt i de fem styrkepositioner, som gør både erhvervet og de erhvervspolitiske aktører klogere.

”Vi har fået knaldgod indsigt i de muligheder og udfordringer, der knytter sig til at udvikle samarbejdet i klyngen”.

Helene Hoffman, Type2dialog

Da der er tale om relativt videnintensive styrkepositioner, kan en kritik af analyserne dog være, at de kun i beskedent omfang fokuserer på videnleverandører. Der er gennemført meget få interview med fx forskere inden for de pågældende styrkepositioner, lige som den kvantitative analyse kun fokuserer på erhvervsdata.

Det havde været oplagt at afdække relevante videnmiljøer og særlige forsknings- og uddannelsesmæssige styrkeområder med betydning for klyngerne. Ikke mindst fordi netop afdækning af videnleverandørsiden kan have stor betydning i forhold til at tiltrække udenlandske investeringer til regionen (se også kapitel 6).

Dette er til dels ændret i analysens sidste fase, hvor der specielt i forbindelse med smart city analysen er gennemført en del interview med videnleverandører, fx DTU, DMI og flere GTS-institutter. Smart city har dog ifølge SPI-sekretariatet den udfordring, at der ikke er tale om en samlet branche, men om et koncept, der går på kryds og tværs af erhverv og værdikæder. Derfor er det også svært at udvikle generelle value propositions, der kan anvendes i investeringsfremmearbejdet.

4.2.2 Virksomhedsinterviewene

Det er samlet indtrykket fra kommuner, interviewere og virksomheder, at interviewene generelt har fungeret rimeligt godt under de givne præmisser. Virksomhederne har haft mulighed for at formidle information om deres relationer, behov og udfordringer samt at pege på styrker og udviklingspotentialer i klyngen (se kapitel 5).

I enkelte tilfælde har de deltagende kommuner (kommunerne har dog kun deltaget i et mindretal af interviewene) fået information og indsigter, der kan anvendes direkte i kommunens erhvervsfremmeindsats.

Det er forskelligt mellem styrkepositionerne, hvilken viden og værdiskabelse interviewene har bidraget til.

Inden for *velfærdsteknologi* og *smarte transportsystemer* har virksomhederne generelt været optaget af at skabe stærkere relationer mellem aktørerne i klyngen. Især offentlige aktørers evne til at efterspørge og idriftsætte innovative løsninger har været et fokusområde i interviewene.

Smart city interviewene har været præget af, at området ikke har været veldefineret. Derfor har interviewene i høj grad fokuseret på at afgrænse begrebet og identificere aktørerne. Værdien kan således især komme til at ligge i, at erhvervspolitiske aktører får en større indsigt i, hvordan der kan arbejdes med området og hvilke typer af aktører og virksomheder, der kan bidrage.

Inden for *fødevarer* har det været svært at identificere en interesse for projektets mål. Det gælder både i forhold til at udvikle klyngerelationer og at tiltrække udenlandske virksomheder. Mange af fødevareraktiviteterne indgår allerede i internationale værdikæder, fordi de på et tidligt tidspunkt er blevet internationaliseret (bl.a. via opkøb af udenlandske kapitalfonde).

Endelig har interviewene inden for *lavenergibyggeri* især skabt indsigt i, hvordan offentlige aktører kan bidrage til at understøtte værdiskabelsen i erhvervet. Herudover har interviewene øget indsigten i vigtigheden af at skabe stærkere test- og demonstrationsmuligheder i regionen.

Forskellene afspejler, at styrkepositionerne er på et forskelligt udviklingsstadium. Men de afspejler også strukturforskelle. Lavenergibyggeri, smarte transportsystemer og smart city er karakteriseret ved at være områder, hvor virksomheder samarbejder på kryds og tværs på projektbasis, og hvor kommuner ofte er slutkunder. Velfærdsteknologi er præget af en kombination af store spillere og mindre iværksættervirksomheder, der mest af alt er afhængig af stærkere relationer til offentlige kunder og samarbejdspartnere. Endelig er fødevarer præget af mere stabile værdikæder, men også en langt højere grad af internationalisering end de øvrige fire områder.

Et væsentligt fælles træk er dog, at ingen af de fem styrkepositioner er præget af veldefinerede, stabile, lokale værdikæder. Interviewene viser således, at der reelt er et mis-match mellem valget af styrkepositioner og ambitionen om at kortlægge værdikæder som indgang til at identificere områder, hvor det er særligt vigtigt at tiltrække udenlandske virksomheder.

Identifikation af investeringsfremmemuligheder

På investeringsfremmesiden har der ifølge Copenhagen Capacity været meget lidt konkret at arbejde videre med – bortset fra på smart city området (se kapitel 6). Det er således meget få input fra interviewene, som Copenhagen Capacity direkte har kunnet bruge i sit arbejde for at tiltrække udenlandske virksomheder.

Det skyldes formentlig en kombination af flere forhold;

- De valgte klynger, der som nævnt for fleres vedkommende ikke er præget af stabile relationer, og hvor hovedfokus ofte er på at etablere stærke offentlige-private partnerskaber.
- En begrænset interesse hos virksomhederne – ikke mindst inden for velfærdsteknologi, hvor udenlandske virksomheder ofte opfattes som direkte konkurrenter til de løsninger, som virksomhederne i forvejen har svært ved at sælge.
- Manglende refleksion over området – fødevareraktiviteter indgår allerede i velfungerende internationale værdikæder, mens virksomheder inden for de øvrige områder ofte samarbejder på projektbasis med skiftende aktører. Da virksomhederne ikke inden interviewene er

blevet sporet ind på temaet, har det været svært i et relativt kort interview med mange temaer at blive konkrete på konkrete investeringsfremmemuligheder.

"Vi opfatter udenlandske virksomheder som konkurrenter og har ikke interesse i, at udenlandske virksomheder lokaliserer sig i Danmark. Der er stor konkurrence om at blive leverandører til offentlige institutioner. Vi oplever, at udenlandske virksomheder giver for billige tilbud, fordi de ikke kender markedet og reglerne på det danske marked. Resultatet er, at priserne alligevel sættes op. På den måde bliver konkurrencen unfair.

Ole Jørgen Kjær, Move Innovation

Planlægning af interviewene

Med en time afsat til både 1) introduktion til virksomhed og SPI-projektet og til 2) at drøfte klyngerelationer, samarbejde, udfordringer og eventuelle behov for tiltrækning af udenlandske virksomheder, er planlægningen naturligvis vital.

Vores research peger på, at anvendelse af et eksternt bookingbureau i nogle tilfælde har givet udfordringer. Billedet er, at det pågældende bureau ikke har haft god nok indsigt i SPI-projektet til at formidle, hvad opgave og interview gik ud på. Det betyder, at en del virksomheder ikke har været så godt forberedt på, hvad interviewene har handlet om.

De anvendte henvendelsesmails har efter evaluators vurdering heller ikke været præcise og har i nogle tilfælde givet indtryk af, at interviewene handlede om konkrete forretningsmuligheder. Der har således indledningsvist skullet bruges en del tid på indledningsvist at formidle opgaven.

Herudover har det været en udfordring, at der ikke har været en rød tråd i interviewforløbene. Interviewene er blevet sat op i en tilfældig rækkefølge – især som følge af en begrænset tidsramme. Det indebærer, at interviewerne løbende har skullet skifte mellem store og små virksomheder samt mellem virksomheder inden for meget forskellige forretningsområder. Det har gjort det svært løbende at strukturere informationen og at opstille læringspunkter og hypoteser, der har kunnet testes i efterfølgende interview.

En yderligere udfordring har været, at interviewene under de fleste af styrkepositionerne har skullet gennemføres inden for en begrænset tidsperiode. Den lange proces med at udvælge styrkepositioner har betydet, at tiden til dataindsamling har været forholdsvis sammenpresset. Det har gjort det svært løbende at reflektere over resultaterne og at teste synspunkter på fx styrker i efterfølgende interview.

Det havde været en fordel med et længere forløb, hvor interviewene med de enkelte styrkepositioner foregik i faser. Det ville dels give bedre mulighed for løbende at opsamle pointer og hypoteser, som kunne efterprøves i efterfølgende faser. Dels ville det formentlig give bedre rekrutteringsmuligheder og sammenhæng, fordi de interviewede virksomheder (og videnleverandører) kunne hjælpe med at pege på andre virksomheder, fx inden for samme værdikæde.

Samlet set har de mange interview givet indsigt i styrkepositionernes behov, udfordringer og relationer. Og de har bidraget til at skabe et samlet billede af vækstbarrierer og muligheder i styrkepositionerne.

Omvendt betyder struktureringen af interviewene, at det har været vanskeligt at bruge interviewfasen til at blive meget konkret på;

- Specifikke aktiviteter/initiativer/projekter til udvikling af klyngerne/styrkepositionerne.
- Beskrivelse af styrkeområder, der efterfølgende kan dokumenteres.

Kapitel 5

Evaluering af projektets produkter

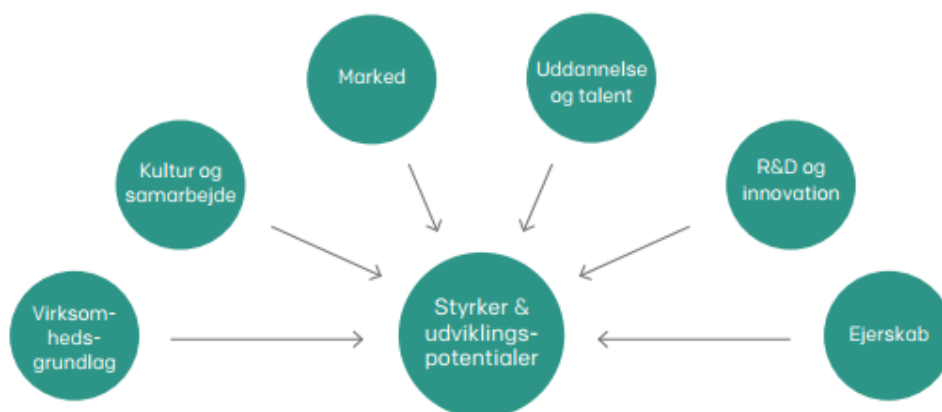
5.1 KLYNGERAPPORTER OG KONFERENCER

5.1.1 Indledning

De gennemførte analyser er sammenfattet i fem analyserapporter på hver ca. 50 sider. Samtidig er der for tre af de fem styrkepositioner afholdt en afsluttende konference, der har haft deltagelse af virksomheder, kommuner, videnleverandører (fx universiteter) og relevante erhvervspolitiske aktører (fx Væksthuse og innovationsnetværk).

Bortset fra den første rapport om lavenergibyggeri er analyserapporterne struktureret efter den såkaldte "smaragdmodel". Styrkepositionerne er gennemgået med afsæt i 6-7 overskrifter, der giver et samlet overblik over klyngens karakteristika, styrker, potentialer og udfordringer. Se figur 5.1.

Figur 5.1. Smaragdmodellen – velfærdsteknologi



Kilde: Copenhagen Capacity (2013); "Velfærdsteknologi – en styrkeposition i Region Hovedstaden"

Et centralt element i *rapporterne* er afsnittet om "virksomhedsgrundlag" (se venstre del af figuren). Her gives et kvantitativt overblik over antallet af virksomheder inden for styrkepositionen samt virksomhedernes geografiske fordeling. Herudover gennemgås antal ansatte, de vigtigste eksportmarkeder og virksomhedernes specialisering. Afsnittet gennemgår også den relative betydning af store, mellemstore og små virksomheder. Endelig gennemgås virksomhedernes vækstforventninger og data for virksomhedernes vækstkapacitet (fx virksomhedernes uddannelsesniveau).

De øvrige afsnit bygger på en kombination af interview- og spørgeskemadata og giver et kvalitativt billede af potentialer og udfordringer inden for de fem styrkepositioner. Disse afsnit opsummeres i et

hovedafsnit, der lister styrkepositionernes væsentligste styrker og udviklingspotentialer¹⁴. Det er disse styrker, som har skullet danne udgangspunkt for den efterfølgende investeringsfremmeindsats.

De tre konferencer er afholdt efter et koncept, hvor rapporternes vigtigste konklusioner indledningsvist er blevet gennemgået. Derefter har et par oplægsholdere bidraget med oplæg om centrale problemstillinger, fx konkrete erfaringer med offentligt-privat samarbejde inden for styrkepositionen.

Endelig har konferencedeltagerne i mindre grupper debatteret nogle centrale temaer og spørgsmål relateret til at skabe vækst i klyngerne – og til at styrke samspillet mellem virksomheder og offentlige aktører.

Boks 5.1 viser de spørgsmål, der har været drøftet på konferencerne om henholdsvis velfærdsteknologi og smarte transportsystemer.

Boks 5.1. Konferencespørgsmål; velfærdsteknologi og smarte transportsystemer

Spørgsmål velfærdsteknologi:

- *Spørgsmål 1:* Hvordan sikrer vi, at succesfulde projekter udbredes inden for sundhedsvæsenet, og at virksomhederne udnytter forretningspotentialet?
- *Spørgsmål 2:* Hvordan skal samarbejder inden for velfærdsteknologi fungere, så både virksomheder, kommuner og regioner får maksimalt udbytte af dem?
- *Spørgsmål 3:* Hvordan skal offentlige udbud skrues sammen, så også små og mellemstore virksomheder kan byde ind, og de offentlige udbydere samtidig får den sikkerhed de har brug for?

Spørgsmål smarte transportsystemer:

- *Spørgsmål 1:* Hvordan skaber vi bedre overordnet koordinering af transportområdet, så man på tværs af kommunerne kan skabe nye smarte transportløsninger?
- *Spørgsmål 2:* Hvordan sikrer vi, at små som store virksomheder med innovative løsninger får mulighed for at samarbejde med de offentlige aftagere?

Kilde: Copenhagen Capacity.

Resultatet af drøftelserne er samlet i notater, der opsamler de væsentligste pointer fra konferencerne.

5.1.2 Aktørernes vurdering

Der er bred enighed blandt virksomheder og kommuner om værdien af rapporternes *kvantitative* dele. Analyserne har bidraget til at skabe et overblik over klyngernes struktur, størrelse, internationalisering, lokalisering, uddannelsesniveau, mv.

Rapporterne bidrager dermed til et stærkere videngrundlag, som kommuner, region og erhvervspolitiske aktører efterfølgende kan bruge dem som grundlag for indsatser og prioriteringer.

¹⁴ Under udviklingspotentialer lister rapporten en række udfordringer og vækstbarrierer. Et af de to sidstnævnte begreber havde nok været en bedre overskrift end "udviklingspotentialer".

"Det har i den grad værdi, at rapporten giver et overblik over markedet og dets nøgleaktører. Som lille virksomhed har vi ikke mulighed for at indsamle den type af information, og kortlægningen kan blive til stor nytte for os.

"Det var en knaldgod rapport med fokus på udfordringer og muligheder for at styrke samarbejdet i klyngen."

"Rapporten giver et fint billede af smarte transportsystemer. Men den indeholder for lidt om god praksis, løsninger og mulige tilgange i samspillet mellem kommuner og erhvervsliv."

Kilde: Citater fra gennemførte virksomhedsinterview i fm. evalueringen

Flere kommuner peger endvidere på, at rapporterne kvalitative dele – selv om de bevæger sig på et forholdsvist generelt niveau – giver god indsigt i, hvad kommunerne skal tænke over, når de arbejder med erhvervsfremme, OPI-projekter, innovation, mv. Rapporterne har således bidraget til, at kommunerne har fået en større forståelse for deres rolle i klyngerne, og hvordan virksomhederne betragter kommunerne som kunder og udviklingspartnere. De kan dermed også være med til at ansøre kommunerne til at satse mere på erhvervs politik og til at indtænke erhvervsudvikling i fx deres udbuds- og indkøbspolitik.

Det påpeges dog også, at rapporterne ikke er så handlingsorienterede, og at specielt anbefalingerne i rapporterne er meget generelle.

Konferencerne

Der er forskellige opfattelser af værdien af de gennemførte konferencer.

På den positive fremhæver virksomheder og kommuner især muligheden for at netværke og opbygge relationer til hinanden. Flere virksomheder pointerer, at der ikke har deltaget så mange kommunale beslutningstagere, men de oplever også at have fået værdifuld indsigt i kommunernes tænkning og personlige indgange, som kan benyttes efterfølgende.

"Vi fik en del indsigt i, hvordan offentlige aktører tænker. Samtidig fik vi nyttig viden om markedet og om andre aktører i værdikæden. Det var dog min opfattelse, at der deltog lidt for få beslutningstagere".

"Konferencen fungerede fint. Der var gode snakke, og vi fik skabt relationer til kommunerne, som er et vigtigt markedsområde for os."

"Det var generelt et godt arrangement, hvor vi fik øget vores netværk til forskere, andre virksomheder og kommuner. Vi har konkret etableret en kontakt til en forsker, jeg mødte på konferencen.

Kilde: Citater fra gennemførte virksomhedsinterview i fm. evalueringen

Flere af de interviewede virksomheder pointerer, at de på konferencerne har etableret konkrete kontakter, som de enten har fulgt op på eller forventer at følge op på.

Der er dog delte meninger om det faglige indhold og udbytte. Enkelte virksomheder giver udtryk for, at de på konferencen har fået bedre viden om markedet og indsigt i, hvilke typer af løsninger kommunerne efterspørger.

Men interviewene afslørede også, at mange virksomheder oplevede et begrænset fagligt udbytte, samt at diskussioner om løsninger og mulige tiltag var for generelle og ukonkrete.

”De faglige oplæg var fine og supplerede hinanden godt. Men smarte transportsystemer er et meget bredt tema, og vi blev ikke klogere på noget, vi kan bruge i vores egen forretningsudvikling. Konferencen blev fint faciliteret, og det reddede helhedsindtrykket.”

”Det var ikke handlingsorienteret. Selv i grupperne diskuterede vi meget generelle problemstillinger. Det var ikke noget, hverken virksomheder eller kommuner kunne handle på. Samtidig er det uklart, hvem der skal tage initiativ til at arbejde videre med de overordnede idéer, der kom frem”.

”Konferencen havde ingen faglig værdi. Vi ved godt, hvordan værdikæderne ser ud, hvem aktørerne er, og hvad udfordringerne er. Det var slet ikke konkret nok – nærmere en form for avanceret hyggesnak”.

”Drøftelserne af OPI var meget basale. I min gruppe gik det meste af tiden på at besvare helt grundlæggende OPI-spørgsmål. Man kunne godt have gjort mere ud af indledningsvist at give et overblik over muligheder og tilgange inden for OPI.

”Konferencespørgsmålene var meget brede og uinteressante. Det var bestemt ikke derfor, jeg mødte op.”

Kilde: Citater fra gennemførte virksomhedsinterview i fm. evalueringen

Inden for velfærdsteknologi og lavenergibyggeri¹⁵ pointeres det fra flere deltageres side, at der ikke er blevet fulgt op. Dermed kommer aktiviteterne blandt deltagerne til at fremstå som ”endnu en konference med gode hensigter og ingen effekt”, som en deltager udtrykte det. Budskabet er, at motivationen er tabt, og at det nu kan være svært at vende tilbage til aktørerne med afsæt i rapporter og konferencer.

Problemet har blandt andet været, at der i SPI-projektet ikke har været ressourcer til opfølgning, og at der heller ikke findes andre aktører, der naturligt kan varetage rollen med at følge op. På den ene side har konferencerne været et konstruktivt forum til at diskutere konkrete og vigtige problemstillinger. På den anden side har den reelle værdi af dialogen været beskeden, fordi det kræver opfølgning at udnytte, at offentlige og private aktører bringes sammen i en konstruktiv dialog.

”Konferencen var en positiv oplevelse. Problemet er bare, at der ikke bliver fulgt op. Den energi, der blev skabt, er tabt på gulvet. Det er vigtigt at smede, mens jernet er varmt.”

Kilde: Citat fra gennemførte virksomhedsinterview i fm. evalueringen

5.1.3 Evaluators vurdering

Der er ingen tvivl om, at de kvantitative analyser kan få stor værdi. De giver kommunerne og Copenhagen Capacity et indblik i klyngernes betydning og udfordringer – og dermed et bedre beslutningsgrundlag i den fremtidige erhvervspolitiske indsats.

¹⁵ De pågældende konferencer var på evalueringstidspunkt afholdt for henholdsvis ca. et halvt år siden og ca. et helt år siden.

Samtidig er de kvantitative analyser indtil videre det vigtigste resultat af SPI i et investeringsfremmeperspektiv. Som vi vender tilbage til i næste kapitel bruges kortlægningsarbejdet aktivt i Copenhagen Capacity's generelle markedsføring af regionen (via hjemmesiden).

Konferencerne og rapporternes kvalitative dele har nok primært en værdi som bidrag til kompetenceopbygning hos nogle af de deltagende kommuner. De giver en grundlæggende indføring i de enkelte styrkepositioner og deres udfordringer, som kommunerne kan drage nytte af. I lyset af at kommunerne i Hovedstadsregionen er inde i en fase, hvor der bruges flere ressourcer på erhvervs politik og erhvervsfremme, er der god timing i det videngrundlag, der er frembragt i projektet.

Samtidig har konferencerne en umiddelbar værdi ved at bringe virksomheder og kommuner sammen – og ved at drøfte udfordringer, som skal løftes af virksomheder og kommuner i fællesskab.

Udfordringen er, at konferencerne ikke har været konkrete nok til at være handlingsskabende, hvilket blandt andet afspejler sig i de meget generelle konferencespørgsmål, jf. boks 5.1 tidligere i kapitlet. Samtidig er der – indtil videre – ikke et forum for at følge op på konferencerne. De manglende opfølgingsmuligheder kan også siges at være en af konsekvenserne af at vælge spirende klynger uden etablerede klyngeorganisationer eller lign., jf. kapitel 3.

Det er endvidere evaluators konklusion, at anbefalingerne i rapporterne virker for generelle og for lidt operative. I boks 5.2 er som illustration gengivet hovedanbefalingerne inden for lavenergi byggeri.

Boks 5.2. Hovedanbefalinger, lavenergi byggeri

Hvordan understøtter offentlige aktører erhvervsmæssige potentialer inden for lavenergi byggeri:

Med henblik på klyngeudvikling:

- Italesættelse af styrkepositionens kompetencer og muligheder eksternt
- Italesættelse af styrkepositionens potentialer og behov internt
- Initiativ til netværk, deltagelse i netværk og facilitering af netværk
- Dialog med virksomheder
- Matchmaking mellem universiteter/forskere og virksomheder

Med henblik på erhvervsfremme inden for lavenergi byggeri:

- Ambitiøse krav til egne byggerier – både renovering og nybyggeri
- Krav til lavenergi byggeri i lokalplaner
- Investering i energirenovering
- Villighed til at afprøve nye løsninger og produkter
- Brug af lokale håndværkere
- Villighed til innovation i egne byggeprojekter – beskrevet i udbud
- Optimering af energiforbrug i byggeriet – krav om for-projekter.

Med henblik på erhvervsservice:

- Samarbejde/sammenhæng mellem erhvervsudvikling og planafdeling
- Hurtig sagsbehandling på byggesager
- Klar erhvervsmæssig profil.

Kilde: Copenhagen Capacity (2013); Samarbejde inden for lavenergi byggeri

De skitserede anbefalinger kan dog bidrage til at give kommunerne et overblik over de temaer, det er vigtigt at tænke på, hvis de skal stimulere erhvervsudvikling inden for de valgte styrkepositioner.

Det er vanskeligt at give en entydig evaluering af værdien af de gennemførte konferencer.

På den ene side har de bidraget til at bringe virksomheder sammen med kommuner samtidig med, at de har givet anledning til at drøfte meget relevante vækstproblemstillinger – om end det som nævnt har været på et lidt generelt niveau. På sigt kan konferencerne være et element i, at kommuner og virksomheder tager hånd om nogle af de muligheder og udfordringer, der knytter sig til at skabe markeder og nye produkter inden for velfærdsteknologi, smart transport, smart city, mv.

Omvendt må det også konkluderes, at konferencerne har adresseret kendte problemstillinger, som også drøftes i mange andre fora.

Specielt inden for velfærdsteknologi er både de skitserede spørgsmål og konferencens konklusioner kendt stof, som har været drøftet på et betydeligt antal konferencer samt i en del rapporter og debatoplæg gennem de senere år.

Det virker ikke helt tilfredsstillende, at resultatet af den afsluttende konference i et økonomisk ambitiøst erhvervsfremmeprojekt som SPI er et referat med konklusioner, som er mere eller mindre kendte. Det havde været mere ambitiøst, hvis rapporten havde opsamlet og listet eksisterende barrierer for udvikling og markedsintroduktion af velfærdsteknologi (fx gennem brug af tidligere analyser), og hvis konferencen i højere grad havde fokuseret på løsninger og på at udvikle forslag til opfølgende handlinger.

For smart city, smarte transportsystemer og lavenergi-byggeri gælder, at vækstbarrierer på disse områder ikke er belyst i samme omfang som inden for velfærdsteknologi.

Men omvendt er det fx indtrykket fra konferencen inden for smarte transportsystemer, at dialogen fokuserede på relativt kendte problemstillinger inden for offentlige indkøb, intern kommunal koordinering, OPI-projekter, mv.

Som nævnt har kommunerne i Hovedstadsregionen ikke stor erfaring med at beskæftige sig med disse problemstillinger. Derfor har det formentlig selvstændig værdi, at SPI-projektet adresserer centrale problemstillinger, og at deltagerne får lejlighed til at drøfte udfordringer knyttet til fx offentlige udbud og indkøb af nye produkter.

Men konferencerne kunne formentlig have givet større værdi, hvis rapporterne og diskussionerne i højere grad tog udgangspunkt i den viden, der allerede findes på området – herunder eksempler på god praksis inden for fx udbud, innovative samspilsformer mv. fra ind- og udland.

SPI-projektets akilleshæl, når det gælder klyngeudvikling og offentligt-privat samarbejde, er endvidere, at opfølgning og implementering ikke er indtænkt i projektet. Der er ikke lagt en strategi eller plan for, hvordan de mange interviewinput og konferencekonklusioner skal føres ud i livet.

Samtidig ligger den største umiddelbare værdi som nævnt i, at SPI har givet virksomheder og kommuner mulighed for at mødes om vigtige temaer. Men den energi, der skabes i mødet mellem aktørerne, tabes hurtigt, hvis hurtig opfølgning ikke kan prioriteres.

Regionale styrker og investeringsfremme

SPI-projektets hovedmål har som beskrevet i kapitel 2 været at tiltrække et betydeligt antal udenlandske virksomheder til Hovedstadsregionen. Ambitionen om at afdække huller i værdikæden blev som nævnt i kapitel 3 tidligt opgivet. I stedet har den primære tilgang til investeringsfremme været at identificere konkrete styrker inden for de fem udvalgte styrkepositioner, som kan udgøre selvstændige salgsargumenter eller indgå som del af en *value proposition* i investeringsfremmeindsatsen.

Det må her generelt konkluderes, at styrkerne, som de er beskrevet i analyserapporterne, ikke fremstår specifikke og veldokumenterede nok.

Samtidig betyder den overvejende kvalitative tilgang, at styrkerne nærmere fremstår som postulater end som dokumenterede styrker, der kan give potentielle investorer et billede af, at Hovedstadsregionen er konkurrencedygtige relativt til andre regioner. Til illustration gengiver boks 5.3 de styrker, der er listet i rapporten om velfærdsteknologi.

Boks 5.3. Ni styrker ved velfærdsteknologi ifølge SPI-projektet

1. Det er nemt at lave pilotprojekter i Danmark. Der er erfaring og interesse for at indgå i projekter. Projekterne understøttes af midler fra nationale fonde som markedsmodningsfonden og Højteknologifonden.
2. Både private og offentlige aktører er interesseret i at indgå i samarbejder. På hvert eneste hospital foregår der udviklingsprojekter i samarbejde med virksomheder.
3. Udenlandske virksomheders deltagelse i OPI'er kan give adgang til et dansk marked, som det ellers kan være svært at komme ind på.
4. Virksomhederne er gode til at lave mock ups (prototyper), hvor produkter fra fx medico-industrien, plastenheder og software sættes sammen og anvendes på nye måder.
5. Der er fokus på brugeren. Det betyder, at brugerne inddrages i udvikling, test og evaluering af produkter og ydelser. Denne brugerdrevne innovation kan foregå som regelmæssige fokusgrupper eller anden form for kvalificeret feedback for brugerne.
6. I Danmark er vi antiautoritære og har en flad struktur i mange private og offentlige virksomheder. Det giver mulighed for at arbejde på tværs af fagligheder og hierarkier. Både forskerens, teknikerens, overlægens og sosu-assistentens viden, erfaring og oplevelse bliver inddraget i udviklingen af de bedste produkter og løsninger.
7. Velfærdsteknologi i Danmark bygger på en social indstilling, der understøtter opretholdelsen af et aktivt liv trods alderdom og handicap. Det er et fundament for innovation og produktudvikling fx inden for rehab i sygehusvæsenet, fordi det er efterspørgsel på produkter af høj kvalitet på området.
8. På sygehusene er patienten i fokus. Blandt læger og øvrigt sundhedspersonale er der en stærk faglig og social bevidsthed. Der er fokus på patientens oplevelse og ikke på økonomiske omkostninger ved den ene eller anden behandling. Sundhedspersonalet indgår i projekter af faglig interesse og ikke for personlig vindings skyld. Det er en drivkraft for projekter og for innovation.
9. Der har traditionelt været stort fokus på medarbejderes arbejdsmiljø og muligheder for at undgå nedslidning af omsorgspersonale. Det har skabt efterspørgsel efter lifte og elevationssege mv. og skabt et fundament for at gøre rehab-området til en eksportsucces.

Kilde: *Copenhagen Capacity (2013); "Velfærdsteknologi – en styrkeposition i Region Hovedstaden"*

Problemet er, at styrker afdækket gennem relativt ustrukturerede virksomhedsinterview (der også har fokus på andre temaer) let kommer til at fremstå som meget generelle og svært dokumenterbare.

Virksomhederne har ikke nødvendigvis et stærkt kendskab til andre regioner. Samtidig har interviewerne måske manglet tid og indsigt til at udfordre virksomheder og spørge ind på en måde, der har givet virksomhederne mulighed for at konkretisere deres vurdering af styrkerne.

Endvidere havde det været relevant i et investeringsfremmeperspektiv, at der havde været afsat ressourcer til at validere og kvantificere styrkerne, hvor det er muligt. Fx kan punkt 1-2 i boks 5.3 til dels kvantificeres ved at sammenligne antallet af kliniske forsøg og udbuddet af midler til pilotprojekter med andre lande/regioner.

Den manglende validering og dokumentation betyder også, at flere af styrkerne kan diskuteres og kritiseres. Det gælder især inden for smarte transportsystemer, hvor de listede styrkepositioner samlet giver et billede af, at regionen står stærkt, når det gælder udvikling, test og efterspørgsel efter intelligente transportsystemer.

Her er budskabet fra flere af de interviewede virksomheder, at mange andre europæiske byer er langt længere fremme på området, jf. kapitel 3.

På den måde kan styrkerne komme til at fremstå utroværdige – og i hvert fald meget svære at anvende i investeringsfremmøjemed.

Fokus i de opstillede styrker

Endelig er det i investeringsfremmøjemed et problem, at dataindsamlingen ikke har taget afsæt i viden om, hvad der især er vigtige typer af salgsargumenter, hvis man ønsker at tiltrække udenlandske virksomheder.

Listen over styrker reflekterer danske virksomheders – små som stores – umiddelbare vurdering af, hvad vi er gode til i Danmark. Men de repræsenterer ikke nødvendigvis faktorer, der er de vigtigste, når det gælder tiltrækning af udenlandske investering. Få af de angivne styrker i boks 5.3 kan bruges direkte i value propositions over for udenlandske virksomheder. Det samme gælder de styrker, der er identificeret på de øvrige styrkeområder.

Det havde formentligt været at foretrække, hvis projektsekretariatet i Copenhagen Capacity på forhånd havde indsamlet viden om hvilke *typer* af salgsargumenter, der er centrale, når det gælder proaktiv investeringsfremme.

Det er fx bemærkelsesværdigt, at ovenstående listning i boks 5.3 vedrørende velfærdsteknologi ikke fokuserer på områder som;

- Markedet. Ingen af de ni områder vedrører markedet eller markedets størrelse. Det må forventes, at markedsindikatorer er væsentligt for de fleste udenlandske virksomheders beslutninger om at etablere sig i Danmark. Social- og sundhedssektorens størrelse, evt. udtrykt ved udgifter pr. indbygger i forhold til sammenlignelige lande/regioner, kunne være en indikator på dette område.
- Udbuddet af risikovillig kapital (herunder venturekapital) og offentlige erhvervsfremmemidler.
- Forskning og udvikling. Det må forventes, at både de offentlige og private udgifter til sundhedsforskning er en væsentlig faktor i forhold til tiltrækning af udenlandske investeringer. Det samme gælder som nævnt omfanget af – og adgangen til – kliniske test på hospitalerne.

- Adgang til kvalificeret arbejdskraft – fx udbuddet af personer med relevant videregående uddannelse.
- Specifikke styrker – fx inden for diagnostik og telemedicin.

Danmark og Hovedstadsregionen har ikke nødvendigvis unikke styrker på de skitserede områder. Men de er stillet op for at illustrere, hvad udenlandske virksomheder intuitivt vil have interesse for, når de skal vurdere Hovedstadsregionen som investeringsregion.

Med afsæt i SPI-projektets mål havde det været bedre på forhånd at identificere de temaer, som det var vigtigt at afdække som led i at præsentere Hovedstadsregionen som investeringsområde. Derefter kunne SPI-sekretariatet systematisk spørge ind til disse områder i virksomhedsinterviewene, ligesom disse generelle interview kunne være suppleret med ekspertinterview og hjemtagning af relevante data.

Det skal dog understreges, at SPI-projektet i den sidste fase har justeret tilgangen lidt. *Smart City* analysen er således gennemført efter en procedure, hvor sekretariatet løbende har forsøgt at opsamle pointer fra virksomhederne og teste dem i blandt andet ekspertinterview.

Samtidig har Copenhagen Capacity i denne analyse specifikt haft fokus på at identificere igangværende aktiviteter og projekter, som kan illustrere regionens fokus på at samarbejde om Smart City løsninger. Udfordringen er dog ifølge Copenhagen Capacity, at smart city området er meget umodent, og at det derfor er en udfordring at dokumentere potentialerne og aktørernes involvering i triple helix-aktiviteter.

Herudover søger Copenhagen Capacity inden for smart city specifikt at dokumentere regionens potentiale som test- og demonstrationsområde, som vurderes at være af særlig stor betydning og interesse for udenlandske virksomheder. Blandt andet arbejdes der med at dokumentere kvaliteten af danske vejrdata, der kan bruges i markedsføringen over for udenlandske energiselskaber.

5.2 MATERIALER OG GUIDES TIL KOMMUNERNE

5.2.1 Indledning

Et andet formål med SPI-projektet har været at udvikle værktøjer, som kommunerne kan anvende i deres erhvervsfremmeindsats. Der er udviklet to håndbøger;

- "Klyngehåndbog – en introduktion til klyngeteori og inspiration til, hvordan man griber arbejdet med klynger an".
- "Tiltræk og fasthold udenlandske virksomheder – en håndbog for kommuner" (Lokaliseringshåndbogen).

Klyngehåndbogen er en grundlæggende introduktion til klynger og til de aktører, der indgår i klynger. Publikationen giver også en generel introduktion til, hvordan klynger opstår og udvikler sig, og hvordan klyngeudvikling kan understøttes. Endelig gives en introduktion til hvilke typer af aktiviteter, der kan indgå i en strategisk klyngeindsats (fx markedsføring og branding, virksomhedssamarbejde, stra-

tegisk investeringsfremme, uddannelsesforløb, iværksætter, etc.), og hvad offentlige aktørers rolle kan være. Herudover gennemgås nogle eksempler fra ind- og udland.

”Lokaliseringshåndbogen” gennemgår de forskellige faser i investeringsfremmeindsatsen – fra markedsføring af kommunale erhvervsstyrker til tiltrækning af fastholdelse af udenlandske virksomheder.

Publikationen giver anbefalinger til, hvad kommunerne selv kan gøre, og forklarer samtidig, hvad Copenhagen Capacity arbejder med. Håndbogen er inddelt i ni temaer – 1) Erhvervspolitisk målsætning og strategi, 2) Markedsføring af kommunale og regionale styrker, 3) Den kommunale fortælling, 4) Den første henvendelse (fra en udenlandsk virksomhed), 5) Det første besøg i kommunen, 6) Besøgsdelegationer, 7) Virksomhedens start i kommunen, 8) Hurtig og effektiv sagsbehandling og service (fastholdelse) og 9) Indgang til kommunen og løbende kontakt.

Den indeholder en introduktion til de pågældende områder og opstiller en række gode råd til kommunerne.

5.2.2 Kommunernes vurdering

De to publikationer opleves generelt som værdifulde af kommunerne. De opfattes som gode hjælpværktøjer og tjeklister, som fx kan trækkes frem i forbindelse med investeringsfremmesager eller eventuelle klyngeprojekter.

Budskabet er endvidere, at håndbøgerne især kan have værdi som oplæg til samarbejde internt i kommunen med relevante fagforvaltninger.

”Fagfolk i kommunen kan se nytten af at servicere virksomheder frem for at holde sig til traditionel sagsbehandling, og de kan se, hvad god service betyder for at tiltrække virksomheder. Det er et godt dialogværktøj.”

”Tiltrækningsguiden er et godt, lavpraktisk værktøj. Vi vil bruge guiden internt i kommunen som beredskab og fælles arbejdsgrundlag. Klyngehåndbogen er god information til kommunerne og politikerne om, hvad man kan bruge klynger til. Den kan være et bidrag til at forstå, hvordan klynger fungerer.”

Kilde: Citater fra gennemførte interview med kommunerne

Det fremhæves også, at lokaliseringshåndbogen udgør et godt fælles arbejdsgrundlag for samarbejdet mellem kommunerne og Copenhagen Capacity. Den præciserer rollefordelingen og indebærer, at parterne har en fælles platform at arbejde ud fra.

Samtidig er der dog også blandt flere af de interviewede kommuner en vis skepsis over for, hvor stor værdi klyngehåndbogen kommer til at skabe. Den opleves lidt teoretisk, og flere kommuner peger på, at der er langt fra håndbogen til praktisk anvendelse. Den giver argumenter for at satse på klynge, men er ikke så konkret i forhold til de praktiske skridt, som en kommune kan tage. Samtidig er der for flere kommuner stadig langt til en egentlig klyngepolitik, fordi de er for små til at organisere klyngeindsatninger. Hertil kommer, at kommunerne fortsat er ret forskellige i deres tilgange til erhvervs politik, hvilket gør det svært at igangsætte fælleskommunale initiativer.

”Det er et fint værktøj, men hvis det skal give mening, er det nødvendigt, at udførelsen sker i samarbejde mellem kommunerne. Den enkelte kommune er alt for lille til at lave større klynge-satsninger. Her er det en kæmpe udfordring, at kommunerne har en meget forskellig tilgang til erhvervsudvikling.”

”Det er en professionel og god intro til klyngeteori og –metode. Men der er langt til anvendelse.”

”Den er sikkert god for kommuner, der er nye inden for erhvervsfremme. Men den bringer ikke noget nyt og konkret og er præget af at være lavet af teoretikere, der ikke har været meget i marken”.

Kilde: Citater fra gennemførte interview med kommunerne

Lokaliseringshåndbogen opleves generelt som et godt værktøj – ikke mindst for kommuner, der ikke er vant til at tænke forretningsorienteret og virksomhedsrettet.

Herudover fremhæves det også, at håndbogen kan være et værktøj til at tænke mere i fastholdelse af udenlandske virksomheder. Det anses som et godt element, at lokaliseringshåndbogen også fokuserer på faserne efter etablering, og hvad god kommunal service kan betyde for, at virksomhederne bliver i kommunen.

Den måske vigtigste effekt af lokaliseringshåndbogen er, at den udgør et værktøj til samarbejde mellem Copenhagen Capacity og kommunerne. Den skitserer rammerne for et nærmere og konkret samarbejde. Samtidig fremhæves det af flere kommunerne, at håndbogen er blevet til i et meget konstruktivt samarbejde, der i sig selv har stor betydning for opbygningen af en tættere og mere tillidsfuld relation.

5.2.3 Evaluators vurdering

Det er evaluators vurdering, at *lokaliseringshåndbogen* er et naturligt og logisk produkt af SPI-projektet. Et væsentligt formål med SPI har været at professionalisere regionens beredskab i forhold til at tiltrække, servicere og fastholde udenlandske virksomheder. Håndbogen er i den sammenhæng en fin tjekliste og et godt dialogværktøj ind i de relevante fagforvaltninger, der skal bidrage i konkrete sager.

Det er lidt mere diskutabelt, om en *klyngehåndbog* er det mest værdifulde værktøj at udvikle til kommunerne som led i SPI-projektet.

Der findes allerede klyngehåndbøger på dansk. REG LAB udviklede i 2007 ”En praktisk guide til klyngeudvikling”, der både rummer og uddyber de i håndbogen indeholdte anbefalinger og aktiviteter. Samtidig indeholder REG LAB’s guide en række nyttige cases.

SPI-projektets håndbog er kortere og mere oversigtsagtig – og kan på den måde være et lettere tilgængeligt produkt for fx politikere og fagfolk, der ikke arbejder med erhvervsfremme.

Omvendt kan det diskuteres, om den politiske kommunikation af klyngers betydning og relevans i den lokale erhvervsfremme ikke kan organiseres på mere hensigtsmæssige måder end i en praktisk håndbog.

Kapitel 6

Go-to-Market

6.1 INDLEDNING

Det overordnede mål med SPI-projektet har som nævnt i kapitel 2 været at tiltrække 15-20 udenlandske virksomheder og at etablere 150-300 nye arbejdspladser over en femårig periode. Inden for projektperioden (2011-2014) har målet været at skabe 50 nye jobs gennem tiltrækning af udenlandske virksomheder.

Konkret kan disse mål realiseres ad tre komplementære veje:

- Stærkere markedsføring og profilering af regionen – blandt andet via Copenhagen Capacity hjemmeside.
- Afdækning af specifikke muligheder/ønsker til tiltrækning af udenlandske virksomheder via de gennemførte virksomhedsinterview.
- Identifikation af specifikke styrker inden for de fem styrkepositioner, der kan indgå som salgsargumenter og i value propositions i en proaktiv investeringsfremme.

Tre år efter SPI-projektets start har projektet hverken affødt konkrete investeringer eller investeringsfremmesager.

At der ikke vil blive tiltrukket udenlandske investeringer i projektperioden er formentlig en konsekvens af flere forhold.

For det første har det som tidligere beskrevet vist sig vanskeligt at identificere oplagte investeringsfremmeemner via interviewene.

For det andet afsluttes tre af de fem klyngeanalyser først lige op til projektets afslutning i foråret 2014. Dermed har Copenhagen Capacity først reelt kunne bruge en del af SPI-arbejdet ved projektets udløb.

Endelig er det for det tredje tvivlsomt, om de identificerede styrker fremstår specifikke nok til at kunne indgå i salgsargumenter over for udenlandske virksomheder.

Tilgang til investeringsfremme i løbet af projektet

SPI-projektet begyndte først reelt at fokusere på investeringsfremmespørgsmålet i maj 2012. De centrale aktiviteter i det første år af projektet var at udvikle og arbejde med metoder til klyngedefinition. Samtidig oplevede Copenhagen Capacity en kommunal efterspørgsel om at skabe hurtige resultater. I det lys blev der afsat en del ressourcer til at udarbejde erhvervsdemografiske rapporter til de enkelte kommuner med henblik på at give et overblik over den enkelte kommunes erhvervs-mæssige specialisering.

Det første centrale skridt i investeringsfremmeindsatsen var at ansætte en konsulent i Copenhagen Capacity i august 2012. Denne konsulent fik til opgave at deltage i de fleste virksomhedsinterview

med henblik på at opfange konkrete investeringsfremmespor – og efterfølgende forfølge dem i samarbejde med Copenhagen Capacitys egne investeringsfremmekonsulenter.

Efter nogen tid blev det dog besluttet at stoppe funktionen, da der viste sig at være for få spor at gå efter i interviewene. Virksomhederne havde – som tidligere indikeret – svært ved at pege på konkrete ønsker til samarbejdspartnere, ligesom ambitionen om at afdække særlige huller i værdikæden ikke kunne realiseres.

I stedet blev der i februar 2013 foretaget en revision af projektet og budgettet. Det indebar blandt andet, at der blev;

- Afsat 200.000 kr. til hver af de fire tilbageværende styrkepositioner til at hyre en ekstern ekspert, der kunne supplere SPI-projektets egne kompetencer. Målet var blandt andet, at eksperterne skulle medvirke til at identificere særlige fokusområder, hvor potentialet for investeringsfremme var størst. Samtidig skulle disse eksperter deltage i en række af interviewene.
- Afsat 375.000 kr. til en kampagne for tiltrækning af udenlandske virksomheder med det mål, at Copenhagen Capacity kunne komme ud på markederne og sælge de fem styrkepositioner.

Målet på det første område var, at konsulenternes bidrag kunne hjælpe til, at Copenhagen Capacity i interviewfasen blev bedre til at indkredse de styrker, der efterfølgende kunne bruges i investeringsfremmeøjemed. Et af projektets udfordringer var således, at interviewerne havde beskeden indsigt i de pågældende styrkepositioner – dermed havde en del interview svært ved at bevæge sig ud over det meget basale niveau. Ved at inddrage eksperter ville der være mulighed for i højere grad at spørge ind til specifikke udfordringer og styrker knyttet til at drive virksomhed i Hovedstadsregionen.

Det sidstnævnte arbejde foregår stadig. SPI-sekretariatet har gennemført en dialog med Copenhagen Capacitys konsulenter om mulighederne for at anvende de udarbejdede rapporter;

- Copenhagen Capacity har ansat en konsulent inden for life science. SPI-sekretariatet har sammen med konsulenten gennemgået rapporten om velfærdsteknologi med henblik på at afdække mulige salgsargumenter op på basis af analysen.
- Inden lavenergibyggeri har SPI-sekretariatet forsøgt at afdække specifikke styrker inden for materialekundskab på DTU, som eventuelt vil kunne bruges som investeringsfremmeargumenter.
- Inden for smart city har SPI-sekretariatet i samarbejde med Copenhagen Cleantech Cluster forsøgt at identificere salgsargumenter og opstille value propositions baseret på resultaterne af arbejdet.

Konklusionerne er, at materialet inden for velfærdsteknologi og lavenergibyggeri har beskeden relevans, idet det har været vanskeligt at udpege salgsargumenter på baggrund af materialet.

Inden for smart city vurderes perspektiverne bedre. Copenhagen Capacity har her rekrutteret et konsulenthus til at styrke salgsargumentationen, segmentere styrkepositionen og arrangere møder med virksomheder i relevante markeder.

Herudover har virksomhedsinterviewene inden for smart city relateret i fem konkrete "leads". Det vil i fire af tilfældene sige virksomheder, der udtrykker interesse for at finde udenlandske samarbejdspartnere til blandt andet forretningsudvikling, projektsamarbejde og finansiering af den fortsatte udvikling. Et enkelt af disse leads vedrører en udenlandsk virksomhed, der overvejer at etablere en dansk produktionsenhed.

Endelig har SPI-projektet bidraget til udviklingen af Copenhagen Capacitys nye hjemmeside. Hjemmesiden introducerer regionens vigtigste klynger, idet der her fokuseres bredere på hovedklyngerne – life science, IKT, cleantech, fødevarer, transport/logistik og kreative industrier.

Der er på den måde ikke et direkte link til SPI-projektets styrkepositioner. Men SPI-projektet har medvirket til at identificere nøglevirksomheder, der præsenteres på Copenhagen Capacitys nye hjemmeside.

6.2 AKTØRERNES VURDERING

Kommunerne udtrykker generelt en skuffelse over, hvad der ser ud til at komme ud af projektet. Det gælder naturligvis specielt de kommuner, hvis motiv til deltagelse primært var tiltrækning af udenlandske investeringer, jf. kapitel 3.

"Investeringsfremmedelen er en fælles forglemmelse i projektet. Hvis jeg på forhånd havde vist, hvordan projektet ville forløbe, ville jeg aldrig have indstillet, at vi skulle deltage."

"Resultaterne er meget skuffende og bærer præg af en for akademisk bemanding af projektet og en metodisk tilgang, der ikke har holdt vand."

Kilde: Citater fra gennemførte interview med kommunerne

Flere kommuner udtrykker i stedet et håb om, at projektet kan være med til at *fastholde* udenlandske virksomheder i regionen. Projektet har skabt den værdi for nogle kommuner, at de er blevet mere opmærksomme på, hvad tilrettelæggelse og information af kommunale serviceydelser betyder for virksomhederne. Og at tæt dialog og opsøgende arbejde i forhold til udenlandske virksomheder kan medvirke til at styrke kommunens attraktivitet.

6.3 EVALUATORS VURDERING

Det er sammenfattende yderst tvivlsomt, om det lykkes at realisere det overordnede projektmål om at tiltrække 15-20 virksomheder inden udgangen af 2016.

De manglende resultater er primært en konsekvens af de metodiske udfordringer, der er skitseret i kapitel 3-5. Det vil sige;

- Valg af styrkepositioner med stor fokus på områder med offentlige slutkunder og ustabile værdikæder.
- Korte og brede virksomhedsinterview.

- Manglende indsigt i – og fokus på – hvad der især har betydning for at tiltrække udenlandske virksomheder (før igangsættelse og planlægning af interview).
- Manglende prioritering af at indhente erfaringer fra andre regioner, der har arbejdet med proaktiv investeringsfremme.
- At der ikke er afsat flere ressourcer til ekspertinterview og til at specificere, validere og dokumentere styrker, herunder benchmarking med andre regioner.
- En lidt for akademisk fokus på generel klyngeudvikling i SPI-sekretariatet i specielt projektets start – og for lille interaktion med Copenhagen Capacitys egne konsulenter og andre eksperter i tiltrækning af udenlandske virksomheder.

Det skal understreges, at SPI-sekretariatet siden den skitserede reorganisering i starten af 2013 har gjort en stor indsats og har haft stor fokus på at løfte investeringsfremmedelen. Problemet er, at metoden ikke har været gennemtænkt fra starten, og at der ikke har været lagt en stærk nok strategi for videnhjemtagning, projektbemanding, styrkeidentifikation, klyngeudvælgelse, mv.

Samtidig har projektet været udfordret af sin aktørkreds omfattende Copenhagen Capacity og 15 kommuner med meget forskellig tradition og erfaring inden for erhvervsfremme. Det har betydet, at SPI-sekretariatet (uden forudgående kendskab til lokal erhvervs politik) har skullet bruge meget tid på at navigere i kommunernes individuelle interesser og i at servicere kommunerne. Denne opgave har formentlig medvirket til, at der undervejs er taget beslutninger (fx valg af klynger og tidlig fokus på kortlægning af erhvervsdemografien i de enkelte kommuner), der har vanskeliggjort fokus på projektets endemål.

Hertil kommer, at der i SPI-sekretariatet i projektets første år var stor usikkerhed om, hvordan regionens klynger bedst kunne kortlægges. Der blev brugt ekstraordinært mange ressourcer på denne opgave – formentlig på bekostning af et stærkere fokus på at indtænke investeringsfremmemålet i design af analyser og i klyngeudvælgelse.

Endelig er projektets målrealisering vanskeliggjort af, at der hverken i SPI-sekretariatet eller blandt de 15 kommuner har været indsigt i investeringsfremmeområdet. I dette lys virker både sammensætningen af følgegruppen, den manglende videnhjemtagning fra andre regioner og den ikke-eksisterende dialog med Invest in Denmark og Copenhagen Capacitys øvrige organisation (se nærmere diskussion i kapitel 3) kritisabel.

Kapitel 7

Kompetenceopbygning og professionalisering i den lokale erhvervsfremme

7.1 INDLEDNING

I forhold til den lokale erhvervsfremmeindsats har SPI-projektet som beskrevet i kapitel 2 haft som overordnet formål, at det skulle bidrage til at skabe et bedre erhvervmiljø for virksomheder beliggende i området.

Ambitionen var, at SPI skulle skabe et stærkere videngrundlag om erhvervslivet i kommunerne og løfte kommunernes kompetencer i forhold til at udbyde lokal erhvervsservice. Samtidig skulle SPI bidrage til at etablere et tættere samarbejde mellem kommunerne om konkrete erhvervsfremmeaktiviteter.

Som led i kompetenceudviklingssporet har der været afholdt nogle aktiviteter og workshops for de deltagende kommuner i SPI-regi;

- Der blev i 2012 afholdt en to-dage workshop om 1) tiltrækning, fastholdelse og udvikling af udenlandske virksomheder, 2) klynger og klyngeudvælgelse.
- Der blev i 2012 gennemført en inspirationstur til München for SPI-projektets deltagere. Her besøgte SPI-aktørerne to erfarne klyngeorganisationer, der både arbejder med klyngeudvikling og investeringsfremme. Målet var at give kommunerne en introduktion til aktører med stor erfaring inden for udvikling af klynger.
- Der har i projektforløbet været afholdt flere heldagsworkshops om planlægning og design af de forskellige hovedprodukter, herunder den ny hjemmeside og lokaliseringshåndbogen (se kapitel 5).

Herudover har de udarbejdede klyngeanalyser og -rapporter samt konferencerne naturligvis også bidraget til kompetenceopbygning blandt projektets deltagere.

Endelig har muligheden for at deltage i interviewfasen (se kapitel 3) givet kommunerne mulighed for at opnå større viden om lokale virksomheder.

7.2 AKTØRERNES VURDERING

Den gennemgående vurdering i kommunerne er, at SPI-projektet har bidraget positivt til opbygningen af kompetencer i den lokale erhvervsfremme.

Den væsentligste effekt af SPI er ifølge flere kommuner, at de har fået et bedre kendskab til de lokale virksomheder, og hvad de beskæftiger sig med. Samtidig har rapporterne bidraget til at give indsigt i klyngeudvikling samt til at sætte fokus på, hvordan kommunerne – på et overordnet plan – kan stimulere vækst og innovation i lokale/regionale klynger.

Herudover giver SPI-kommunerne udtryk for, at de er kommet tættere på hinanden gennem arbejde og de forskellige aktiviteter. Der er en forventning om, at det tættere kendskab til hinanden kan bruges fremadrettet i fælles projekter og aktiviteter.

Endelig har kommunerne både fået større indsigt i investeringsfremmeområdet og opbygget tættere relationer til Copenhagen Capacity. Med afsæt i blandt andet lokaliseringshåndbogen er det forventningen, at der lettere kan etableres et samarbejde om konkrete investeringsfremmesager, når de opstår.

"Der er skabt en større bevidsthed i kommunen om klyngepolitik og investeringsfremme. Det passer fint med, at vi har nedsat et erhvervs- og beksæftigelsesudvalg."

"Vi har fået større indsigt i, hvad virksomhederne tænker og har brug for – fx inden for velfærdsteknologi, hvor vi har opnået viden om, hvad det betyder for virksomhederne at have offentlige kunder som referencekunder."

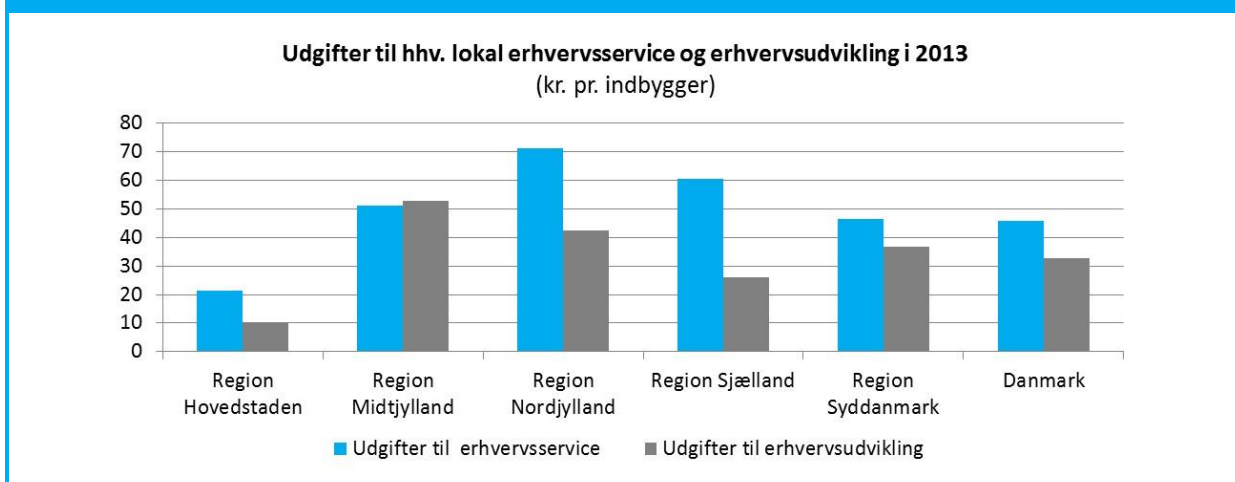
Kilde: Citater fra gennemførte interview med kommunerne

7.3 EVALUATORS VURDERING

SPI-projektet kan vurderes i det overordnede perspektiv, at prioriteringen af lokal erhvervsfremme og lokal erhvervs politik traditionelt ikke har været stor i mange af Hovedstadsregionens kommuner. Der er flere indikationer af, at området er under opprioritering. Et godt eksempel er Lyngby-Taarbæk Kommune, der er gået fra en nærmest ikke-eksisterende erhvervs politik til en meget ambitiøs strategi om "Lyngby-Taarbæk som videnby", som både kommune, videninstitutioner og erhvervsliv finansierer og har engageret sig dybt i.

Som det fremgår af figur 7.1 er der dog stadig langt op til de øvrige regioner, når der måles på udgifterne til erhvervs politik pr. indbygger. Både når det gælder erhvervsservice og bredere erhvervsudviklingsaktiviteter bruger kommunerne i Hovedstadsområdet mindre end halvt så mange midler som samtlige andre regioner.

Figur 7.1. Den økonomiske prioritering af lokal erhvervs politik i de fem regioner



Kilde: IRIS Group (2014); "De kommunale rammer for vækst og erhvervsudvikling i Danmark". Udarbejdet for Erhvervs- og Vækstministeriet og KL.

I en fase med stigende opmærksomhed på erhvervspolitikken kan SPI-projektet bidrage til, at kommunerne udvikler større viden om de lokale rammebetingelsers betydning for vækst, beskæftigelse og skattegrundlag. SPI-projektets rapporter illustrerer, at kommunerne på en række områder kan spille en vigtig rolle for lokale styrkepositioners vækstbetingelser.

Det er vanskeligt præcist at evaluere, om SPI-projektet har indfriet sine mål vedrørende kompetenceudvikling og videnopbygning. Hertil er de opstillede mål for generelle og overordnede.

Der er dog ingen tvivl om, at de involverede medarbejdere i kommunerne – via møder, rapporter, konferencer, workshops og interview – har fået øget indsigt i de belyste styrkepositioner og deres behov.

Samtidig har specielt kommuner med begrænset erhvervspolitisk historie fået større indsigt i den lokale erhvervsdemografi.

Endelig er kommunerne kommet tættere på hinanden på det erhvervspolitiske område – et resultat der fx vil kunne udnyttes til at etablere bedre projekter og bedre samarbejde i fx Vækstforumregi.

Det er generelt evaluators vurdering, at der har været etableret udmærkede rammer for kompetenceopbygning i projektet. Kombinationen af interne SPI-workshops, konferencer og solide analyserapporter har skabt et fint læringsmiljø for kommunerne.

Forbedringsperspektiverne ligger primært i de i kapitel 3-6 skitserede metodiske udfordringer. Dels har frustrationer over fremdrift og løbende resultater i en betydelig del af projektet påvirket samspil og dialog i projektgruppen – og dermed naturligvis også læringsmiljøet. Dels ville bedre resultater med hensyn til afdækning af konkrete styrker og operationelle anbefalinger til fx intelligent offentlig efterspørgsel (jf. kapitel 6) naturligvis også bidrage til en højere grad af kompetenceopbygning.

Afslutningsvist skal det nævnes, at kommunerne i forholdsvist beskedent omfang har deltaget i de mange gennemførte virksomhedsinterview. For de flestes vedkommende på grund af manglende tid. To kommuner fremhæver dog også planlægning af interviewfasen (korte frister) samt et par mindre succesfulde interview som årsag til, at de har deltaget i få interview.

Der er generelt meget forskellige oplevelser af interviewenes kvalitet blandt kommunerne. Det afspejler sandsynligvis, at interviewerne i den tidlige fase af SPI har manglet virksomhedsinterviewerfaring og indsigt i de pågældende styrkepositioner. Det er blevet bedre hen ad vejen i takt med, at der er opbygget større erfaring og i takt med, at der i højere grad er gjort brug af eksterne eksperter.

Kapitel 8

Projektledelse og administration

8.1 INDLEDNING

SPI-projektet har været ledet og administreret af en projektgruppe i Copenhagen Capacity omfattende en projektleder, en analysemedarbejder, en kommunikationsmedarbejder og tilknyttede studenter. Projektgruppen har refereret til Copenhagen Capacitys udviklingsdirektør.

Projektgruppen har varetaget en lang række administrative opgaver inden for overordnet projektplanlægning, budgetadministration, koordination med kommuner, planlægning af projektgruppemøder og konferencer, tilknytning af midlertidige konsulenter til projektet, planlægning af analyser, etc.

Alle medarbejdere i SPI-sekretariatet er rekrutteret i forbindelse med projektet.

Projektet har i forløbet haft en del udskiftning på både projektlederposten (i alt tre personer har fungeret som projektleder) og på medarbejdersiden. Dels på grund af personaleudskiftning, dels på grund af tre barsler.

8.2 KOMMUNERNES VURDERING

Kommunerne udtrykte på det gennemførte fokusgruppeinterview en del kritisk over for projektledelsen i specielt projektets første halvdel. Kritikken kan sammenfattes i følgende punkter;

- En del kommuner giver udtryk for, at de har oplevet SPI-medarbejderne som relativt uerfarne i forhold til SPI-projektets fokus og indhold. Det gælder ifølge disse kommuner specielt den praktiske forståelse for lokal erhvervsfremme og for kommunale beslutningsprocesser.
- Der har været hyppig udskiftning i projektbemandingen. Kommunerne har oplevet, at dette har påvirket projektets fremdrift og evnen til at gøre brug af den information, som SPI-sekretariatet har fået fra kommunerne (der således ifølge kommunerne ikke er blevet systematiseret og overført mellem medarbejderne).
- Projektledelsen har i første del af projektet – ifølge flere kommuner – været for svag. Det betyder ifølge disse kommuner, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er blevet ”samlet op, konkluderet og skåret igennem”. Eksempelvis gives der udtryk for, at drøftelserne i projektgruppen om valg af klyngetilgang har kørt for længe uden at nå frem til et klart beslutningsgrundlag, jf. kapitel 3.

Flere interviewede kommuner understreger dog også, at kommunerne selv har været en årsag til lange og besværlige opstartsperiode. Det fremhæves eksempelvis, at kommunerne har haft mange forskellige holdninger til projektet (jf. de forskelligartede motiver – se kapitel 3), og at ønsker til projektet specielt i starten ofte blev set gennem individuelle, lokale briller.

Det har ifølge disse kommuner betydet mange diskussioner af projektets mål, hvilket har gjort det svært for Copenhagen Capacity at navigere.

"Projektet var præget af mange forskellige holdninger fra de deltagende kommuner, der alene så SPI gennem egne briller. Kommunerne har skullet modnes til at anlægge et regionalt perspektiv. Det hjalp, da Morten kom til (den seneste projektleder, red.). Morten har været bedre til at kommunikere med kommunerne."

"Der har været alt for megen diskussion af metoder og analysetilgange i projektets indledende fase. Det gælder både de lokale klyngekort og tilgangen til at udvælge klynger. Der gik meget politik i valg af klynger i nogle kommuner. Det virkede som om, at man ikke helt var i stand til at styre baglandet."

Kilde: Citat fra gennemførte interview med kommunerne

Det er endvidere en udbredt vurdering, at projektledelsen er blevet styrket i projektets sidste halvdel. Der har i denne fase ifølge kommunerne været langt bedre fremdrift.

8.3 EVALUATORS VURDERING

Der er ikke tvivl om, at fremdriften i projektets første halvdel ikke har været tilfredsstillende, og at der undervejs også er taget uhensigtsmæssigt beslutninger, der har fået betydning for de endelige resultater, jf. kapitel 3.

De pågældende forhold falder dermed tilbage på projektledelsen. Men det kan også konstateres, at SPI-sekretariat har været drevet under *vanskelige arbejdsbetingelser*. Det kan sammenfattes i følgende punkter;

- **Projektdesign.** Projektet hviler som tidligere beskrevet på en ansøgning og projektbeskrivelse, som ikke har været klar og operationel. Det har skabt for meget rum for diskussion af indhold og aktiviteter i projektets start. For meget projektstyring er dermed blevet lagt ud til en projektgruppe bestående af 16 aktører.
- **Kommunerne.** Der har deltaget en meget stor kreds af kommuner med forskellige motiver og ambitioner med projektet. Det har været vanskeligt at navigere i samtidig med, at rekruttering af kommuner også har været i fokus i projektets start (5 ud af 15 kommuner kom først med i SPI efter projektstart).
- **Teamet.** Det har været vanskeligt at rekruttere medarbejdere til en kompleks analyse til en organisation med begrænset erfaring med klyngeanalyser og klyngeidentifikation. Set i bakspejlet burde opgaven med klyngeidentifikation formentlig tidligt have været udbudt blandt konsulentvirksomheder med ekspertise på området.
- **Projektet kompleksitet.** At kortlægge huller i værdikæden og klyngestyrker (gennem virksomhedsinterview) samt at bruge dette til at tiltrække udenlandske virksomheder er en yderst kompleks opgave. Det forudsætter formentlig et langt større forudgående kendskab til klyngerne, viden om værdikæder, indsigt i klyngedynamikker og indsigt i international markedsføring, end der har været til stede i projektet.

- **Adgang til sparring og ekspertise.** I lyset af ovenstående har trækket på internationale erfaringer med proaktiv investeringsfremme og relevante eksterne spidskompetencer været for lille. Behovet burde derfor være erkendt allerede i ansøgningsfasen.

De skitserede arbejdsbetingelser udgør til sammen årsagen til, at fremdriften var beskeden i projektets første halvdel (i samspil med den betydelige personaleudskiftning).

Afslutningsvist bør det fremhæves, at de vanskelige arbejdsbetingelser bør have været kendt af Copenhagen Capacitys ledelse gennem projektperioden. Det gælder også den stigende kommunale kritik af projektet.

Det er evaluators vurdering, at den ledelsesmæssige fokus på projektet ikke har været stærk nok. Projektet har manglet en klar, langsigtet køreplan med tydelige milepæle og klare planer for, hvornår de forskellige delaktiviteter skulle sættes i gang. Samtidig har projektgruppen åbenlyst haft behov for opbakning og ledelsesmæssig fokus i forhold til at håndtere de forskellige interessedønsker. Og i forhold til styre projektet på en måde, der kunne maksimere muligheder for at realisere de opstillede mål.

Bilag 1. Interviewpersoner

KOMMUNER

- Ballerup Kommune (fokusgruppe)
- Egedal Kommune (fokusgruppe)
- Frederikssund Kommune (fokusgruppe)
- Furesø Kommune
- Gentofte Kommune
- Gladsaxe Kommune (fokusgruppe)
- Helsingør Kommune
- Hillerød Kommune (fokusgruppe)
- Høje Taastrup
- Københavns Kommune (fokusgruppe)
- Lyngby-Taarbæk Kommune (fokusgruppe)

INTERESSETER

- Bjarne Jensen, REG LAB (medlem af følgegruppen)
- Gunhild Sander Garsdal, LEV VEL projektet, Væksthus Hovedstadsregionen
- Mette Lindstrøm, OPALL-projektet, Væksthus Hovedstadsregionen
- Marlene Hougaard, Væksthus Hovedstadsregionen (medlem af følgegruppen)
- Thomas Højlund Christensen, Invest in Denmark
- Trine Winterø, Medtech Innovation Center

SPI-SEKRETARIATET MV.

- Dagmar Beck, Dagmar Beck Consulting (tilknyttet ekspert velfærdsteknologi)
- Morten Hjorth, projektleder, SPI
- Stefan Brendstrup, LB Analyse (operatør på analyse af fødevarer)
- Søren Møller Jensen, Copenhagen Capacity (projektleder på analyse af smart city)

VIRKSOMHEDER

- August Ussing, Leapcraft
- Christian Erikstrup, Trapeze Group Europe A/S
- Helene Hoffman, Type2Dialog
- Jens Andersen, Green Mobility
- Jens Terndrup, COWI
- Jørgen Ole Kjær, Move Innovation
- Karsten Engstrøm Lyhne, Safe Green Logistics
- Kathrine Fjendbo Jørgensen, Copenhagen Electric
- Morten Toft, Sweco
- Thomas Carstens, Arkimeta