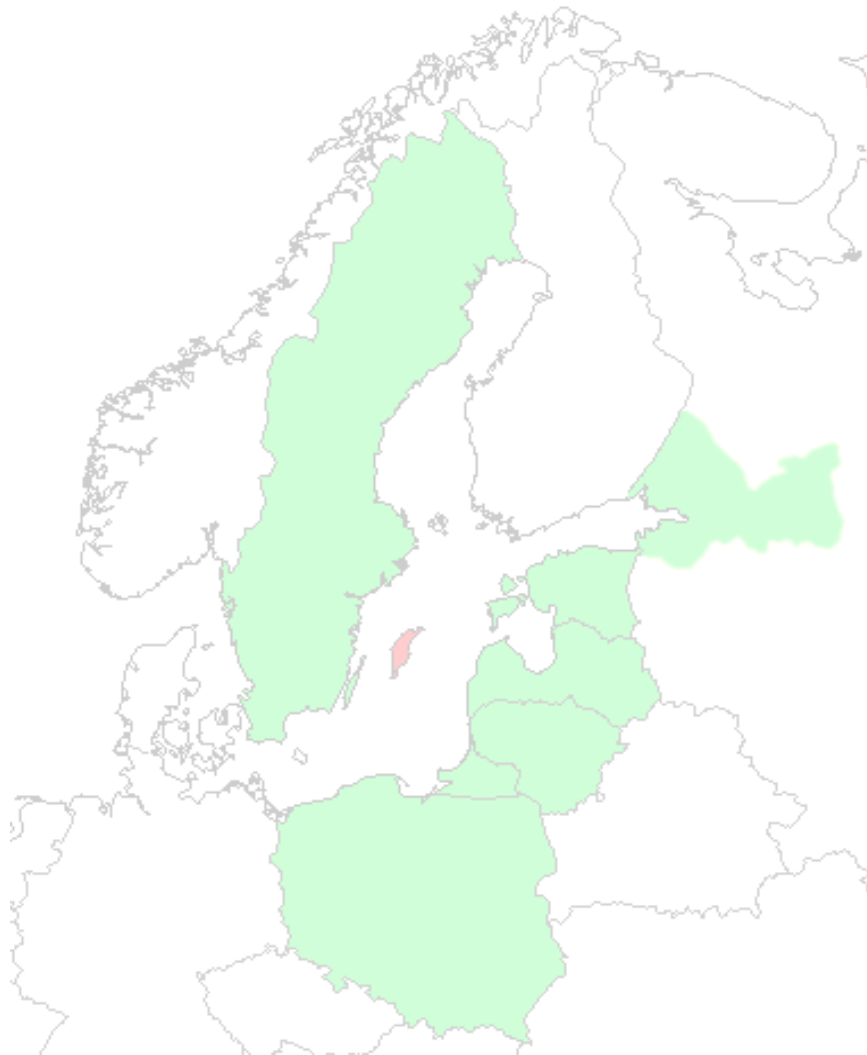


Uppföljning och analys av gränsöverskridande samarbete i Östersjöregionen

Metodprogram 2009-2011



Innehåll

1. Introduktion.....	2
1.1 EU:s Östersjöprogram: hittillsvarande utvärderingar.....	2
1.2 Istället för utvärdering: uppföljning och analys.....	3
2. Kontinuerlig uppföljning och analys av processer, resultat och effekter.....	5
2.1 Kontinuerlig uppföljning.....	5
2.2 Analys av processer, resultat och effekter.....	6
3. Metod för arbetet	7
3.1 Utgångspunkt: kartläggning av projekterfarenheter	7
3.1.1 <i>Partnerskapet</i>	7
3.1.2 <i>Projekt bygger på projekt</i>	8
3.1.3 <i>Transnationalitet versus egenintresse</i>	8
3.1.4 <i>Kulturskillnader</i>	9
3.1.5 <i>Spridning och förankring av resultat</i>	9
3.2 Slutsatser från kartläggningen.....	10
3.3 Nyckelområden för uppföljning och analys.....	10
3.4 Urvalskriterier för projekt som ska studeras	11
4. Tids och aktivitetsplan: kontinuerlig uppföljning	13

Förord

Följande metodprogram utgör grund för Sidas ansvarsområde inom lärandeuppdraget, vilket genomförs i samverkan med Nutek, Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Syftet med lärandeuppdraget som helhet är att på olika sätt sprida resultat och erfarenheter från svenska aktörers medverkan i gränsregionala, transnationella och interregionala EU-projekt, för att på så sätt stärka aktörernas utvecklingsarbete. Målsättningen är att bidra till ett ökat institutionellt lärande som i förlängningen ska medföra långsiktighet och hållbarhet rörande effekter av gränsöverskridande projektsamarbete.

Sidas arbete består i att analysera projektens arbetsformer, resultat och effekter på olika nivåer. Fokus ligger vid det mervärde som genereras genom samarbete över land- och regiongränser samt genom samarbete mellan olika typer av aktörer inom Sverige samt i Östersjöområdet.

Målsättningarna med Sidas arbete inom lärandeuppdraget är att:

- Tillvarata den kompetens och de erfarenheter som svenska projektaktörer byggt upp rörande Interregprogrammen och göra dessa kunskaper tillgängliga för alla nuvarande och potentiella projektaktörer.
- Förbättra svenska projektaktörers kunskaper och färdigheter vad gäller deltagande i Interregprojekt.
- Initiera en lärprocess kring metoder, resultat och effekter av projektmedverkan i Östersjöområdet.

Kontaktpersoner för lärandeuppdraget på Sida är:

Josefin Dahlander
Projektledare utredning och analys
josefin.dahlander@sida.se
08-698 57 84

Mikael Olsson
Projektledare utredning och analys
mikael.olsson@sida.se
08-698 50 31

1. Introduktion

I och med EU:s nya programperiod 2007-2013 och i och med att den svenska regeringen beslutat om en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning för motsvarande period, har också en översyn kring **effekter och lärande** rörande det transregionala samarbetet inom bl.a. Östersjöregionen (Interregprogrammen) efterfrågats av regeringen. En sådan översyn syftar till förbättrad resultatspridning, genomförande av uppföljningar och tematiska analyser samt utveckling av metoder för att förbättra gränsöverskridande samarbete och i förlängningen öka lärandet. Målsättningen består i att förbättra lärandet mellan aktörer som samarbetar över land och regiongränser och över organisations- och sektorsområden. Samlingsnamnet för regeringsuppdraget är "lärandeuppdraget", och arbetet innebär ett långsiktigt samarbete mellan Sida Östersjöenheten, Nutek, Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Att utveckla arbetet med uppföljning och analys av processer, resultat och effekter ligger väl i linje med de övergripande prioriteringar som görs på EU-nivån. Från EU:s sida söker man dels stärka sambandet mellan nationella strategier och mål och genomförandet av EU-finansierade program och projekt, dels förordar man kontinuerlig utvärdering ("continuous evaluation") som ett naturligt inslag i EU-finansierade projekt och program. Tanken med att bedriva kontinuerlig utvärdering är bl.a. att projektaktörer och programadministratörer ges en snabbare och bättre återkoppling kring projektgenomförandet. Tillvägagångssättet ska också, till skillnad från traditionell efterhandsutvärdering, medföra att de erfarenheter som genereras inom projekten får en bättre spridning.

1.1 EU:s Östersjöprogram: hittillsvarande utvärderingar

Under EU:s förra programperiod (2000-2006) har projekt med budget på upp till fem miljoner euro och partnerskap som innefattat över 40 organisationer från flera olika länder genomförts. I det stora Östersjöprogrammet (Interreg III B Östersjön) var svenska aktörer under perioden 2000-2006 lead partner (projektägare) för 41 av 129 genomförda projekt. Därutöver medverkade totalt 445 svenska aktörer i 108 av 129 projekt. Dessa projekt bör rimligen ha genererat samhällliga mervärden, både för deltagande aktörer och för samhället i stort i de olika länderna. En ingående analys av dessa mervärden samt av de processer som genererat mervärdena saknas dock. Detta har resulterat i en otydlig och flyktig bild av de gränsöverskridande projektens genomförande, resultat och effekter. Värdet av projekten bör således dels sökas i dess arbetsprocesser och metoder, dels i dess resultat och effekter.

Inom programmen genomförs regelbundet ex ante-utvärderingar, halvtidsutvärderingar och ex post-utvärderingar. Östersjöprogrammet har kontinuerligt sammanställt och publicerat statistik från de beviljade projekten, och under 2005 genomfördes också en halvtidsutvärdering av programmet. Därutöver har ett antal specialstudier genomförts av bland annat INTERACT, nationella myndigheter m.fl. De övergripande och tematiska utvärderingar av Östersjöprogrammet som hittills genomförts tar sin utgångspunkt i specifika projekt. I Östersjöprogrammets halvtidsutvärdering från 2005 jämförs projektens resultat med de förväntade resultat som angetts i ansökningarna. Utfallet visade att 22 % av projekten fullgjorde sina resultatförpliktelser fullständigt och att 70 % av projekten uppnådde delar av förväntade resultat. Resterande 8 % uppnådde ett ytterst begränsat resultat i jämförelse med vad som angetts i ansökan. Vilken typ av resultat det handlar om och varför 70 % av projekten endast uppnådde dessa i begränsad utsträckning förklaras dock inte i utvärderingen. Däremot efterlyses ett tydligare indikatorsystem som i framtiden ska möjliggöra en bättre uppföljning av projektens resultat. En god illustration av problematiken ges i nedanstående diagram som härrör från en senare (år 2006)

sammanställning för 46 av Östersjöprogrammets 129 projekt. Följande aktiviteter och moment uppges ha genomförts:

Outcomes	Total
1. Common spatial development visions	42
2. Concrete development concepts and strategies	267
3. Land-use and building plans based on transnational strategies	124
4. Technical concepts and feasibility studies	263
5. Economic expertise/ assessments and business plans	1321
6. Environmental impact assessment documents/ Territorial impact assessment documents	224
7. Promotion and marketing strategies	143
8. New sustainable tourism products with transnational context	217
9. Guidelines, manuals	1224
10. Learning programmes	75

Hur dessa resultat inverkat på den regionala utvecklingen i Östersjöregionen och vad aktörerna lärt genom projektdeltagandet har dock inte undersökts närmare. Utvärderingens resultat är i huvudsak kvantitativa, med en del kompletterande förslag inför framtida genomföranden av program och projekt. Bland annat föreslås att insatserna bör fokuseras och att man bör undvika alltför stora och komplexa partnerskap. På samma gång påtalas att alla de nya idéer som tillkommit genom projekten inte hade varit möjliga utan finansieringen via Östersjöprogrammet. Det saknas dock en fördjupande diskussion kring vilka dessa nya idéer är och vilken nytta och betydelse de medfört. I en utvärdering gjord av Nordregio (2006) ligger fokus vid lärandet inom transregionalt samarbete och Interreg IIIB. Här driver man samma tes, nämligen att det finns ett tydligt mervärde i alla de resultat och idéer som projekten genererat just genom den transnationella sammansättningen och genomförandet. Sveriges Kommuner och Landsting har vidare gjort en uppföljning (2008) av svenska Interregprojekt inom Östersjöprogrammet, varvid flera projektaktörer getts möjlighet att dela med sig av erfarenheter från projektgenomförandet. Även i denna studie framgår att partnerskapet är av central vikt och att detta bör vara väl sammansatt och balanserat om projektet ska nå framgång. Ytterligare framgångsfaktorer anges vara god förankring i den egna organisationen, samt att projektparterna har organisatorisk beredskap för att hantera Interregbyråkrati och de komplexa samarbetsprocesser som uppkommer i ett transnationellt partnerskap.

1.2 Istället för utvärdering: uppföljning och analys

I hittillsvarande utvärderingar har fokus således ofta varit på huruvida projekten kvantitativt har uppfyllt de mål som uppställts i programmet. Dessa utvärderingar påvisar också att majoriteten av projekten uppfyller just de formella kraven och att de sammantaget har levererat stora mängder resultat i form av manualer, riktlinjer och analyser. Många frågor förblir dock obesvarade. Vilken typ av resultat och varför vissa projekt är mer framgångsrika än andra belyses inte i utvärderingarna, vilket har resulterat i en otydlig och flyktig bild av de transregionala projektens framgångar och effekter. Dock efterlyses ett tydligare indikatorsystem som i framtiden ska möjliggöra för bättre uppföljning av projektens resultat och effekter. Många frågor förblir därför obesvarade, exempelvis:

- **Vilka mervärden har genererats av de projektresultat som åstadkommit? Vilka avtryck har resultaten fått i respektive projektpartners ordinarie verksamhet och i det omgivande samhället?**
- **Vilka mervärden generas genom Interregprojektens transnationella sammansättning och genomförande?**
- **Hur ser de samarbetsprocesser ut som genererat dessa resultat och mervärden?**
- **Vad krävs för att ett Interregprojekt ska vara framgångsrikt?**

I syfte att på djupet förstå de mekanismer och faktorer som är verksamma inom gränsöverskridande projekt behövs mer djuplodande arbetssätt, bl.a. i form av att följa projekten i genomförandet. Den uttalade målsättningen är att dra lärdom av projektens genomförandeprocesser samt av den dynamik som uppstår i internationella partnerskap. Följande metodprogram beskriver ett sådant arbetssätt med huvudsakligt fokus på projekten och projektaktörerna. Arbetet inriktas även mot samlade resultat och mervärden av projekten och dess effekter i ett större samhälleligt sammanhang.

2. Kontinuerlig uppföljning och analys av processer, resultat och effekter

Att arbeta med uppföljning och analys är i sammanhanget liktydigt med att samla erfarenheter och resultat som ska ligga till grund för metodstöd och metodutveckling. Syftet är att öka lärandet kring gränsöverskridande projektsamarbeten för att uppnå bästa möjliga måluppfyllelse på olika nivåer.

De två parallella fördjupningsområden som tillämpas för uppföljning och analys är:

- Kontinuerlig uppföljning.
- Analys av processer, resultat och effekter.

Syftet är:

- Att analysera, systematisera och tillvarata den kompetens och de erfarenheter som svenska projektaktörer byggt upp under föregående och pågående programperioder och göra dessa tillgängliga för andra svenska projektaktörer och intressenter.
- Att bidra med metodstöd kring projektgenomförande och kring projektens resultat och effekter.

Målsättningen är:

- Att stimulera svenska aktörers lärande kring transregionalt projektsamarbete.
- Att bidra till förbättring av projektgenomförande, projektresultat och långsiktiga effekter av projektarbetet.

2.1 Kontinuerlig uppföljning

Kontinuerlig uppföljning är en form av utvärdering som av EU-kommissionen benämns 'continuous evaluation' och vilken i Sverige av Nutek har översatts till "följeforskning". Continuous evaluation beskrivs av EU-kommissionen som en utvärdering vilken sträcker sig över en specifik aktivitet (projekt/program) genomförande och som integreras i aktiviteten. Denna form av utvärdering utgör ett nära samspel mellan utvärderaren och den aktivitet som utvärderas och bör inte förväxlas med projektgranskning eller regelrätta utvärderingar. Däremot kan uppföljningen fylla en funktion som ledningsstöd och kan på så sätt bidra till bättre genomförda projekt. Continuous evaluation bör dessutom ses som en serie fördjupningsstudier vilka sammantaget ger en övergripande bild av ett aktivitetsområde.

Som ett led i arbetet med att utvärdera de nationella strukturfondsprogrammen under perioden 2007-2013 har Nutek utarbetat en strategi för följeforskning. I Nuteks ansats ligger fokus ytterst på programnivå och projekten studeras främst i avsikt att ge feedback kring programmets genomförande. Syftet är således att den samlade kunskapen från utvärderade projekt ska bidra till en helhetsbild av de nationella strukturfondsprogrammen och därigenom understödja metodutveckling för framtida programgenomförande. Östersjöenheten har anammat EU-kommissionens och Nuteks tankegångar och anpassat samt utvecklat dessa i linje med lärandeuppdragets målsättningar. Kontinuerlig uppföljning i Östersjöenhetens regi innebär en liknande kontinuerlig utvärdering som den ovan beskrivna, men fokuserar på ett antal specifika projekt och kompletteras med regelbundna översiktliga uppföljningar kring ett bredare urval av projekt. Den kontinuerliga uppföljningen följer således två parallella spår, i) fördjupningsutvärdering av ett specifikt antal projekt, och ii) bredare uppföljning av ett större antal projekt i syfte att ge en mer översiktlig bild av projektens genomförande. Den kontinuerliga uppföljningen har ett uttalat fokus på metodutveckling och metodstöd och ligger till grund för

samt utgör ett komplement till fördjupningen i form av analys av resultat och effekter. Uppföljningen ska inriktas mot de erfarenheter av genomförande (processer) som finns bland projektaktörer, genom att i dialog uttyda vilken ytterligare kunskap dessa behöver tillägna sig. Inom vissa kunskapsområden kan metodutveckling äga rum i syfte att ytterligare rusta projektaktörer inför framtida projektverksamhet. Den kontinuerliga uppföljningen innebär att ett urval av projekt följs i genomförandeleddet. Regelbundna enkätundersökningar görs bland partners för samtliga fördjupningsprojekt. Dessa kompletteras med regelbundna djupintervjuer av representanter för projektledning, lead partners samt ett begränsat antal partners. Därutöver genomförs kortare intervjuer/avstämningar med övriga partners i respektive projekt. Samtliga intervjuer genomförs utifrån gemensamma mallar, vilket är en förutsättning för att resultaten ska bli jämförbara.

Omkring 10 Interregprojekt inom ramen för Östersjöprogrammet, Central Baltic-programmet och South Baltic-programmet ska följas under programperioden. Resultat av den kontinuerliga uppföljningen ska presenteras i rapportform.

2.2 Analys av processer, resultat och effekter

För att åstadkomma metodutveckling och ett långsiktigt lärande är det av vikt att analysera projektens arbetsformer, resultat och effekter på olika nivåer. Detta ska göras i form av kvalitativa studier. Fokus ligger vid det mervärde som genereras genom samarbete över nations- och regiongränser i Östersjöregionen samt genom samarbete mellan olika typer av aktörer. De studier som tas fram ska belysa nyttan och mervärdet av territoriellt samarbete för utvecklingen på lokal och regional nivå, liksom för Östersjöregionen i stort.

Interregprojekt från både tidigare och nuvarande programperiod ska i olika avseenden analyseras inom ramen för aktiviteten. Sida Östersjöenhetens insatser, som bl.a. innebär bidrag till förstudier inför skapandet av Interregprojekt, ska också analyseras i syfte att öka förståelsen kring hur nätverk byggs upp, utvecklas och upprätthålls. Fokus för analyserna beskrivs närmare i avsnitt 3.

3. Metod för arbetet

Sida har genomfört en första kartläggning av erfarenheter från Interregprojekt för att identifiera relevanta infallsvinklar och frågeställningar för fortsatta studier. Syftet har varit att lägga grund för framtida analys av projektens olika komponenter, processer, resultat och effekter. Inom ramen för kartläggningen har en granskning av programutvärderingar genomförts samt ett flertal intervjuer med projektaktörer.

3.1 Utgångspunkt: kartläggning av projekterfarenheter

Som ett komplement till de utvärderingar och uppföljningar som nämns ovan har Sida Östersjöenheten genomfört ca 20 intervjuer av tjänstemän i Sverige, Polen och Litauen vilka varit direkt involverade i genomförandet av projekt inom Östersjöprogrammet. Dessa intervjupersoner har varit projektledare, projektsekreterare, ekonomer, representanter för lead partner samt representanter för projektpartners.

Intervjuer med representanter för fyra olika Interregprojekt företogs:

- Seagull I och II
- East West Transport Corridor
- Interbaltic

Två av dessa projekt, Seagull I samt East West, hade svensk lead partner medan Seagull II drevs från Polen och Interbaltic från Litauen. Seagull I och II var, som namnen antyder, länkade till varandra och även kopplade till det senare uppstartade South Balticprogrammet. Interbaltic och East West var båda transportprojekt som hade stora partnerskap med ca 40 partners vardera. Seagullprojekten hade ca 30 respektive nio partners och fokuserade på regional utvecklingsplanering samt institutionsbyggande.

Utifrån intervjurens resultat har ett antal försiktiga slutsatser kunnat dras, vilka ska utgöra ett av flera inspel till kommande analyser inom ramen för lärandeuppdraget. Till att börja med framstod **partnerskapet** som den viktigaste komponenten för projektens genomförande, förankring och långsiktighet. Det stod också klart att projektens långsiktighet ytterligare stärks genom att **projekt bygger på projekt** och att komplexa nätverk av projekt och aktörer skapas med åren.

En utmaning för många projektaktörer är dragkampen mellan de deltagande parternas **egenintressen** samt projektets och programmets övergripande **transnationella målsättningar**. Ytterligare utmaningar har visat sig vara dels **kulturskillnader**, dels **spridning och förankring av resultat**.

3.1.1 Partnerskapet

Partnerskapets sammansättning har i flera analyser visat sig vara viktigt för projektens framgång och långsiktighet. Rätt partners för ändamålet är en tydlig framgångsfaktor. Det kan t ex röra sig om partners med mandat för strukturförändringar eller partners med kunskap om lokala/regionala förutsättningar och ansvar. En förutsättning för Interregprojekten är att bilda *transregionala partnerskap*. En utmaning består i att ha kännedomen om varandras uppdrag och mandat. Ofta skapar man relationer först under projektens genomförande och kan först då få en fördjupad förståelse av varandras målsättningar och möjligheter inom ramen för projektet. I många fall innebär dålig kännedom om varandras förutsättningar en problematik som försvårar genomförandet av projektet.

Partnerskapet kan delas in i flera undergrupper:

Det *vertikala partnerskapet* avser fördelningen av partners på lokal, regional och nationell nivå. I många projekt är det vertikala snittet för svenska partners mer eller mindre obefintligt då lokala/regionala partners sluter sig samman medan nationella partners håller sig på sin kant.

Det *horisontella/tvärsektoriella partnerskapet* samlar partners från olika sektorer och ämnesområden vilket kan bidra till en dynamisk utveckling då nya lösningar och synergieffekter definieras, under förutsättning att partnerskapet leds på rätt sätt.

Nätverk och externa partnerskap är ytterligare aktörer som inte ingår i det formella partnerskapet men som likväl kan vara centrala för resultatspridning och förankring. Ibland utgör dessa partners projektets huvudsakliga målgrupp.

Sidas kartläggning gör gällande att man inom många projekt baserar sitt partnerskap på gamla kontakter. Snarare än att kontakta en ny aktör som har mandat och expertis inom det aktuella ämnesområdet vänder man sig till redan etablerade kontakter. Resultatet kan bli stora oformliga partnerskap där vissa nyckelaktörer saknas och där projektet inte får den genomslagskraft som väntats. Vidare sätter man i vissa projekt samman partnerskap vars syfte är att arbeta för förändrade strukturer och regelverk på nationell nivå, och blir på så sätt krafter som verkar för förändring. Andra projekt syftar snarare till att implementera regionala och nationella strategier. I ytterligare andra projekt förekommer båda dessa riktningar beroende på medverkan av specifika partners, sammansättning av partners och dylikt.

3.1.2 Projekt bygger på projekt

Många projektaktörer söker säkra någon form av långsiktighet för projektresultat och nätverk genom att låta projekten övergå i fortsättningsprojekt. Det finns en tendens att ett projekt gärna leder till fler projekt, dels i formen av direkta uppföljningsprojekt och dels indirekt som ”spin-offprojekt”, vilka plockar upp ett sidospår. Fokusprojekt, som syftar till att lyfta en nyckelfråga, förekommer också. Vidare tycks en del projekt vara kopior av projekt i angränsande regioner. Dessa uppföljningsprojekt kan i ett senare stadium återigen slås samman i ett större projekt, alternativt delas in i flera parallella projekt med olika fokusområden. Värt att notera är att komplexa nätverk av projekt ofta skapas över tid, vilket fördjupar samarbetet mellan specifika aktörer som möts i projekten.

3.1.3 Transnationalitet versus egenintresse

En förutsättning för att en ansökan till ett Interregprogram ska beviljas är att det planerade projektet bidrar till ett transnationellt mervärde som inte skulle ha uppnåtts om projektet drivits av ett nationellt partnerskap. Interregprojekten ska därmed vara transregionala ifråga om såväl partnerskap som genomförande och resultat. I ett flertal projekt förekommer dock en form av konkurrens mellan den transregionala målsättningen och partners egenintressen. En del projekt betonar dock den transregionala komponenten såpass starkt att den enskilde partnern vid projektets avslutande inte finner sig ha något konkret resultat att integrera i sin egen verksamhet. I andra projekt drivs projektparternas egenintressen så starkt att det transregionala mervärdet försummas och resultaten endast blir användbara för den enskilde parten.

Ett framgångsrikt projekt förväntas således lyckas med utmaningen att både generera ett transregionalt mervärde och att ge respektive partner konkreta resultat att ta in i sin verksamhet. På så sätt kan resultaten från projektet få genomslag i såväl den nationella politiken som den lokala och regionala utvecklingsplaneringen. Hur väl man inom projekten lyckas med att kombinera dessa motpoler i praktiken är därmed relevant att studera på ett djupare plan.

3.1.4 Kulturskillnader

Det transnationella partnerskapet kopplar samman organisationer från olika nivåer och olika länder. Skillnader i såväl social kultur som organisationskultur kommer då att uppenbara sig. Kulturskillnader kan yttra sig på olika sätt, och utvecklingen ter sig olika i respektive projekt på grund av dess unika sammansättning av partners. Partnerskap med en längre historia av samarbete känner ofta varandra så väl att kulturskillnaderna kunnat överbryggas. I nya partnerskap leder dock ibland okunskapen om varandras förutsättningar till missförstånd och ibland konflikter. Detta förekommer inte enbart mellan organisationer från olika länder utan även mellan organisationer inom samma land, vilka återfinns på olika samhällsliga nivåer.

Vid intervjuer med representanter från de fyra projekten framkom ett flertal konkreta exempel på kulturskillnader som framförallt hade med mötesformer och aktiviteter att göra. Det som bl.a. skiljer sig åt mellan länderna är hur möten anordnas, leds och slutförs, samt graden av formalitet. Möten som hålls av svenska parter upplevs, enligt en polsk projektrepresentant, som en ständig brainstorming i ett högst informellt framförande. På samma sätt menade den polska projektrepresentanten att rapporter och studier vars framtagande leds av svenska aktörer ofta presenteras i korta åtgärdsorienterade populärversioner, medan de rapporter som tagits fram av polska aktörer förväntas vara längre och mer analytiska till sin karaktär. Denne menade också att skillnader i arbetssätt kan yttra sig ifråga om planeringshorisonter. Skandinaver anses ha en extremt lång framförhållning, medan exempelvis polacker jobbar med mycket kortare tidshorisonter. Partners tenderar emellertid att anpassa sig till varandra och skapa bestämda arbetsformer inom det specifika projektet allteftersom man lär känna varandra.

Problem visade sig dock allt som oftast uppkomma inom området ekonomi och rapportering, då kontrollsystemen i Skandinavien kontra Polen och Litauen skiljer sig mycket åt och där den nationella lagstiftningen gör att de polska och litauiska systemen upplevs som mer byråkratiska och långsamma. Förståelsen och acceptansen från svenska lead partners för detta bedöms vara låg, och i ett fall där lead partner var litauisk visade det sig vara oerhört svårt för denne att få gehör för sina redovisningskrav bland svenska partners.

3.1.5 Spridning och förankring av resultat

Interregprojekten har fått mycket kritik från EU för att man inte tillräckligt aktivt arbetat med informationsspridning och kommunikation kring projektens resultat. I programperioden för 2007-2013 finns tydligare krav på att kommunikationsstrategier ska integreras i projekten, och varje nytt projekt rekommenderas att anställa en informatör. Ett Interregprojekt med en budget på 2-3 miljoner euro genererar i allmänhet 20-30 rapporter och arrangerar lika många möten, workshops, seminarier och konferenser. Meningen är att resultaten ska spridas internt i partnerskapet, omarbetas till besluts- och planeringsunderlag och kommuniceras utåt till intressenter utanför projektet.

Värderar man de kommunikationsinsatser som företagits inom de fyra iakttagna projekten måste dessa anses hålla olika nivå ifråga om genomförande och kvalitet. Kommunikationsaktiviteterna inom de olika projekten har främst begränsats till webbsidor, publikationer och en hel del trycksaker, samt genom mer eller mindre interna förankringsprocesser. East West-projektet har bl.a. tagit fram en film samt arbetat aktivt med lobbying, medan Interbaltic-projektet bl.a. organiserade politiska högnivåmöten. Seagullprojekten har backats upp av Euroregion Baltics politiska råd och styrelse. Flera partners inom Interbaltic betonade att det fanns brister i kommunikationsarbetet inom projektet, och ser man till det centrala resultatet från Seagull I, ”Joint Transnational Development Program” så är detta dåligt integrerat i de svenska parternas egna utvecklingsplaner. Programmet ligger emellertid till grund för South Baltic programmet.

Den gängse uppfattningen tycks vara att kommunikationsaktiviteter utgör en central aspekt av framgångsrikt projektarbete. Projektets transregionala dimension kan dock medföra att kommunikationsarbetet upplevs som komplicerat och tungrott. Kulturskillnader, olika förväntningar och olika typer av krav gör att brister i kommunikationsarbetet uppstår, vilket i förlängningen kan påverka hela projektets genomförande och framgång.

3.2 Slutsatser från kartläggningen

Kartläggningen lyfter ett antal frågor som bör vara centrala för framtida uppföljningar och analyser. Dessa frågor kan sammanfattas i tre nyckelområden:

1) *Partnerskap och samarbetsformer*

Partnerskapet utgör en central beståndsdel och är samtidigt det största ”problemet” i genomförandet av ett projekt. Ett partnerskap bestående av rätt partners för ändamålet, tillit till och förståelse för varandra samt goda samarbetsformer är en viktig framgångsfaktor för ett Interregprojekt. Partnerskap som inte är helt relevanta för uppdraget är ofta resultatet av de mekanismer som ligger bakom konstruktionen av ett partnerskap samt av dess samarbetsdynamik.

2) *Resultaten och dess avtryck*

De resultat som genereras av projektsamarbetena är ett annat centralt område för analys. Resultatens och produkternas kvalitet och användbarhet varierar från projekt till projekt. Brister i såväl kommunikation som förankringen av resultat gör att projekten ger begränsat eller i värsta fall obefintligt avtryck inom verksamhetsområdet och de lokala, regionala och nationella planeringsprocesserna.

3) *Transregionala mervärden*

Slutligen framstår projektets transregionala mervärden ofta som flyktigt definierade och lågt prioriterade. Samtidigt ska dessa mervärden utgöra själva grunden för förekomsten av transregionala projekt. De enskilda aktörerna kan oftast rättfärdiga sin projektmedverkan genom att definiera vilka mervärden som kan erhållas lokalt, regionalt eller inom organisationen. Man är dock i allmänhet sämre på att identifiera på vilka sätt projektets aktiviteter och resultat gett ett större mervärde och nått bättre genomslag just för att de byggts kring transregionala partnerskap.

3.3 Nyckelområden för uppföljning och analys

De ovan nämnda nyckelområdena inbegriper ett flertal relevanta aspekter. Aktuella frågeställningar för nyckelområdena är bl.a. följande:

Partnerskap och samarbetsformer

Partnerskap och samarbetsformer avser alla intressenter som på något sätt deltar i projektets genomförande och resultatspridning. Utöver det formella partnerskapet bör man även studera projektets förmåga att samarbeta med externa partners och nätverk samt de målgrupper/slutanvändare som projektet riktar sig mot. Relevanta frågeställningar är t ex:

- Vilka partners ingår i projektet (dvs. vertikalt, horisontellt, sektoriellt, internationellt och/eller externt partnerskap) och hur fungerar samarbetet mellan dessa?
- Utgörs projektet av rätt partners? Bedöms någon partner saknas? Är partnerskapet väl balanserat i transregionalt hänseende? Har befintliga partners rätt mandat för att optimalt kunna genomföra projektet? Är partnerskapet av optimal storlek?

- Utifrån vilka principer skapades partnerskapet inför projektansökan? Har man tidigare samarbetat med några av projektets partners?
- Hur kommer kulturskillnader till uttryck i projektet och hur hanterar man dessa?
- Hur samspelar partnerskapets olika nivåer (lokalt/regionalt/transregionalt/nationellt)?
- Hur arbetar man gentemot externa partners/nätverk?
- Vilka är projektets målgrupper och hur arbetar man gentemot dessa? Involveras den politiska nivån i projektet och i så fall hur?

Resultaten och dess avtryck

Projektet genererar ett antal resultat som förväntas ge effekt och avtryck inom sakområdet och i samhället i olika avseenden. Hur resultaten hanteras, sprids och kommuniceras samt vilken effekt resultaten medför på längre sikt står i centrum för detta nyckelområde. Relevanta frågeställningar är t ex:

- Vilka förväntningar har respektive projektpartner på de resultat som projektet är avsett att generera? Hur fungerar det transregionala/multikulturella partnerskapet vad gäller framtagande, spridning och mottagande av resultat?
- Vad efterfrågas inom sektorsområdet ifråga om projektresultat och skiljer det sig efterfrågan åt beroende på land?
- Vilka är projektets resultat? Hur planerar man att sprida/kommunicera dessa resultat? Har man ambitionen att på något sätt påverka policies och strukturer?
- Vilka effekter väntas respektive projekts resultat utmynna i? Kan resultaten anses relatera till iakttagbara samhälleliga effekter?
- Har projektresultaten haft någon inverkan på respektive partners ordinarie verksamhet?
- Kan projektets resultat anses ha gett avtryck i den strategiska planeringen lokalt, regionalt och nationellt?

Transregionala mervärden

Varje projekt förväntas generera gränsöverskridande mervärden. Det bakomliggande antagandet för varje projekt lyder att dess resultat inte skulle ha uppnåtts om inte ett transnationellt partnerskap samarbetat kring frågan. Inom detta nyckelområde står respektive projekts uppnådda mervärden för programområdet i centrum.

- Vilka gränsöverskridande mervärden kan anses ha främjats genom projektgenomförandet?

3.4 Urvalskriterier för projekt som ska studeras

Samtliga studerade projekt faller inom ramen för tre specifika program:

1. Östersjöprogrammet (B-program)
2. Central Baltic-programmet (A-program)
3. Södra Östersjöprogrammet (A-program)

Dessa program har valts ut då de omfattar gränsregionala och transregionala samarbeten mellan svenska aktörer och andra Östersjöaktörer inklusive Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland.

I det kartläggningsarbete som hittills utförts och som redovisats ovan har ett antal urvalskriterier utmejslats. Dessa kriterier ska säkerställa en mångfald hos de iaktagna projekten, dvs. representera det breda spektra av projektpartners och arbetssätt som förekommer. Följande urvalskriterier har definierats:

1. Projektets storlek (budget samt partnerskap – både stora och små projekt bör ingå)

2. Lead partner (svensk kontra utländsk lead partner samt huruvida det rör sig om kommun, region, universitet, statlig myndighet eller intresseorganisation)
3. Partnerskapets struktur (lokalt/regionalt, nationellt samt partners från olika länder)
4. Syfte (implementeringsprojekt, ”lobbyprojekt”, institutionsbyggnadsprojekt etc.)
5. Tematisk inriktning (miljö, tillgänglighet, innovationer, sociala frågor etc.)

Uppföljning ska göras av omkring tio projekt för att täcka in kriterierna ovan samt för att säkerställa representativiteten ifråga om de tre programmen. En möjlig fördelning mellan programmen är fyra projekt inom Östersjöprogrammet och tre projekt inom vardera Central Baltic- och South Baltic-programmen. Uppföljningen ska påbörjas under år 2009.

4. Tids och aktivitetsplan: kontinuerlig uppföljning

Tidsmässigt sträcker sig samtliga moment i uppföljningen över den period som projekten löper. I första hand innebär detta en treårsperiod. Det kan dock vara relevant att i vissa avseenden bedriva undersökningarna i ytterligare ett eller flera år därefter, i syfte att iaktta projektresultatens långsiktighet och möjliga effekter.

År 1

- Inledande enkätundersökning omfattande projektets hela partnerskap genomförs under milestone (MS) 1 med fokus på rollfördelning, förväntningar och mål.
- Enkätundersökningen kompletteras med djupintervjuer av representanter för projektledning, lead partner samt fem övriga partners (av olika karaktär och nationalitet).
- Under projektets inledande konferens eller motsvarande genomförs kortare intervjuer/avstämningar med resterande partners.
- Vid starten av MS 2 intervjuas projektledning och delprojektledning.

År 2

- MS 3 omfattar intervjuer med projektledning samt de fem projektpartners vilka intervjuades under MS 1. Ytterligare intervjuer genomförs efter behov, beroende på projektets utveckling.
- Under MS 3 genomförs en analys av projektets utveckling, framgång och resultat. Analysen innefattar även rekommendationer inför projektets fortsättning. Resultaten av undersökningarna generaliseras och presenteras i rapportform för spridning.
- En andra enkätundersökning genomförs under MS 4 med fokus på resultat, arbetsprocesser, samarbete och kulturskillnader.
- Enkätundersökningen kompletteras med intervjuer av projektledning, lead partners samt övriga partners efter behov.

År 3

- MS 5 och 6 består av enkätundersökning samt intervjuer med fokus på resultat, resultatspridning och förväntade effekter.
- MS 6 avslutas med en övergripande analys av respektive projekts genomförande, samarbete, resultat och möjliga mervärden och effekter.

Påbyggnadsår

- Efter projektens avslut och slutredovisning följer ett möjligt påbyggnadsår med fokus på hur resultaten tagits tillvara och vilka framtida effekter som kan skönjas. Resultatens avtryck i lokala, regionala och eller nationella utvecklingsplaner undersöks liksom deras påverkan på strukturer och policy.

5. Tids- och aktivitetsplan: Analys av processer, resultat och effekter

Denna del kommer att kompletteras under 2009.