

Avsedd för
Tillväxtverket

Dokumenttyp
Utvärdering

Datum
Utkast 2010-04-16

SAMVERKAN KRING ÖRESUND, KATTEGAT OCH SKAGERRAK: GRÄNSÖVERSKRIDANDE MER- VÄRDE I SEX PROJEKT

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Vårt uppdrag	2
2.	Genomförandet	3
3.	De sex projekten	4
3.1	Inriktning	4
3.2	Storlek	6
3.3	Aktiviteter	7
3.4	Mål och indikatorer	9
3.5	Gränsöverskridande mervärde	10
4.	Svårigheter med gränsöverskridande mervärde	11
4.1	Olika typer av gränsöverskridande	11
4.2	Omvärldsberoende	12
4.3	Många aktiviteter	13
4.4	Programteorin	13
4.5	Finansieringen	14
4.6	Särdrag i ÖKS-programmet	14
5.	Framgångsfaktorer	15
5.1	Förankring och erfarenhet	15
5.2	Ledarskap	16
5.3	En genomtänkt teori	16
5.4	Tydliga vinster	17
5.5	Tillkomstprocessen i ÖKS-programmet	17
6.	Reflektioner	18
7.	Sammanfattning och rekommendationer	20
7.1	Sammanfattning	20
7.2	Rekommendationer	20
	Intervjuer och diskussion	21
	Övriga referenser	22

1. VÅRT UPPDRAG

Den här rapporten handlar om sex projekt inom ÖKS-programmet (Interreg IVA Öresund-Kattegat-Skagerrak). Fokus ligger på att beskriva hur projekten skapar gränsöverskridande mervärde, dvs ett värde till följd av att man arbetar i projekt över nationsgränserna. Det kan handla om att kombinera resurser och erfarenheter eller om att lösa problem som är gemensamma och/eller kan lösas på ett bättre sätt tillsammans.

Studien genomförs när projekten pågått under ungefär ett år av en projekttid på tre år och är en fristående fortsättning på vår rapport om hur programmet arbetar, dvs hur rådgivning, information, beslut och uppföljningssystem fungerar. Den förra rapporten togs fram under 2009 och presenterades för programmets Övervakningskommitté (beslutsorgan) i november 2009. En fråga som då uppmärksammades var problemet att konkretisera abstrakta urvalskriterier som "gränsöverskridande mervärde" och "additionalitet".

Syftet med den här rapporten är att ge en första bild av hur några av programmets projekt arbetar för att skapa det gränsöverskridande mervärdet. Rapporten kan bland annat användas som underlag för diskussioner om vad ÖKS-programmet (förvaltande myndighet, sekretariat och beslutsorgan) kan göra för att understödja projekten och vad det kan göra för att senare kunna ge en bild av projektens effekter. Våra slutsatser och rekommendationer återfinns sist i rapporten.

Syftet med den här rapporten är *inte* att kontrollera eller revidera projektens genomförande, inte heller att utvärdera arbetet med gränsöverskridande mervärde. Analysen görs i en anda av uppmuntran till projekten och insamling av relevanta lärdomar för programmets räkning.

I den föregående rapporten fanns en utförlig beskrivning av uppdraget till oss från Tillväxtverket i sin roll som förvaltande myndighet. Efter samråd med förvaltande myndighet har den här delen fokuserats på att studera hur gränsöverskridande mervärde skapas, vilket är ett grundläggande syfte med ÖKS-programmet. Uppdraget anger att utvärderingen ska ge värdefull kunskap om *hur olika typer av projekt arbetar och vilken typ av stöd de behöver*. Tre frågor ska besvaras:

- Vilken vikt läggs vid att skapa gränsöverskridande mervärde i projekten?
- Vad är svårigheterna att arbeta med gränsöverskridande mervärde?
- Vilka är framgångsfaktorerna i projekten gällande gränsöverskridande mervärde?

Den första frågan handlar om vad som prioriteras i projekten. De övriga frågorna handlar specifikt om det gränsöverskridande mervärdet men besvaras med fördel i en allmän diskussion om vad som är svårt i projekten och vad som bidrar till att hantera svårigheterna.

Gränsöverskridande mervärden är ett begrepp som kan tolkas på olika sätt. I det här sammanhanget ligger fokus på de mervärden som projekten själva har uppgivit att de vill uppnå (ruta 6.4 på ansökningsblanketten). Där svarar projekten på frågor i programmets vägledning till ansökningsblanketten, särskilt följande:

- Vad kan man uppnå tillsammans över gränsen som man inte hade kunnat uppnå på egen hand?

Det gränsöverskridande mervärdet är således inte en avskild aktivitet, utan en aspekt av arbetet i projekten. Det är en del av projektens mål och utgör motivet till projektets genomförande inom ramen för ÖKS-programmet. Projekten har – kort sagt – för avsikt att dra fördel av att deltagarna kommer från flera länder. Fördelarna (mervärdet) har olika karaktär till följd av projektens olika inriktning, vilket understryker att projekten i första hand bör ses som försök att lösa specifika problem. Det gränsöverskridande mervärdet bör i det perspektivet ses som ett sidomål snarare än ett huvudmål för projekten.¹

¹ I våra intervjuer har vi stött på uppfattningen att mervärdet måste vara någonting utöver det vanliga arbetet i projektet, vilket verkar leda till frustration och förspild energi. I litteraturen finns ytterligare en ståndpunkt, att Interregprogram främst skapar lärande ("intangible results"), snarare än konkreta resultat, se Colomb 2007, sid 354.

Därutöver kan det uppstå andra mervärden som bieffekter av arbetet i projekten, t ex en djupare förståelse av skillnader och möjligheter i samverkan mellan länderna, men det har inte ingått i uppdraget att kartlägga eventuella effekter utöver de som projekten planerat.

2. GENOMFÖRANDET

I korthet bygger vårt arbete på det som kallas implementeringsforskning, där man betonar vikten av att förstå genomförandet av beslut och projekt utifrån den situation som projektets aktörer befinner sig i.² Vår ambition är att förstå orsakssambanden för att ge råd om hur genomförandet kan förbättras. En enkel modell för att analysera orsakssamband är att se projektets resultat som en följd av de förutsättningar som gäller för projektets genomförande och de processer som utvecklar sig inom projektet och med nyckelaktörer i omvärlden (den så kallade ramfaktormodellen, där ramfaktorerna styr utfallet).

Förutsättningarna för projektets genomförande är helt centrala. Det handlar om deras mål och resurser, men även regelverk (inte minst skillnader mellan de tre länderna) och händelser i omvärlden som påverkar projekten. Projekten måste ha en god design, dvs en idé om hur aktiviteterna leder till de eftersträvade målen, en så kallad programteori. De bör också ha en idé om vilka riskerna är och hur de kan hanteras. De viktigaste faktorerna bör redan vara identifierade genom arbetet med projektansökan, men genom en rapport som den här kan bilden fördjupas och designfasen/urvalet förbättras för framtida projekt.

Processerna mellan deltagarna i projektet och med andra parter som projektet är beroende av har också betydelse för vilket resultat som faktiskt uppnås. I det här fallet kan man utgå från att det finns en stark önskan hos deltagarna att projekten ska lyckas. Projekten är nästan per definition spjutspetsprojekt som prövar nya idéer och/eller nya samarbetskonstellationer. Det finns en potential att samla erfarenheter som kan bidra till att utveckla framtida projekt.

Deltagarnas engagemang och kreativitet har också betydelse. Drivande personer kan kompensera för brister i projektens design och genom gott ledarskap kan goda processer komma igång och hållas vid liv. En poäng med att i första hand studera ramfaktorerna är att lyfta fram sådant som hindrar eller skapar utrymme för goda insatser – och som kan påverkas i designfasen av ett projekt.

För enkelhets skull diskuteras iakttagelser om förutsättningarna och processerna samlat under rubrikerna "svårigheter" och "framgångsfaktorer". Projekten har inte hållit på tillräckligt länge för att det ska vara meningsfullt att beskriva och analysera processerna i varje projekt. Även diskussionen av förutsättningarna är allmänt hållen.

Tyngdpunkten i genomförandet av vårt uppdrag ligger på intervjuer och samtal/dialog med projektledare och nyckelpersoner. Projektens ansökningar och lägesrapporter ger basdata men ingen djupare förståelse av hur arbetet i projekten går till i praktiken. I möjligaste mån har ambitionen varit att genomföra gruppintervjuer med nyckelpersoner från flera länder för att tillsammans resonera om svårigheter och framgångsfaktorer i ett gränsöverskridande arbetssätt kring de specifika uppgifter som projekten avser att lösa. Därutöver har ambitionen varit att bygga analysen på jämförelser mellan projekten, dvs att göra en jämförande fallstudie.³

En förhoppning är att samtalen ger projektdeltagarna stöd och uppmuntran och därmed bidrar till att de uppnår goda resultat. Det arbetssätt som kombinerar utvärdering med utvecklingsstöd kallas följeforskning.⁴ Tanken är att en utomstående betraktare (följeforskaren) kan göra en oberoende analys och samtidigt fungera som bollplank till projektdeltagarna. Det ger projektet underlag att göra eventuella förändringar under genomförandet. Normalt pågår följeforskningen under en längre tid så att en god relation kan etableras och följeforskaren lär känna projektet på dju-

² Se t ex Hill, Michael & Peter Hupe (2002): *Implementing public policy*, Sage

³ Se t ex Yin, Robert K (2009): *Case study research*, fjärde upplagan, Sage

⁴ Se t ex Svensson, Lennart et al (2009): *Learning through ongoing evaluation*, Studentlitteratur, särskilt artikeln av Johanna Nählinder och den avslutande syntesen av Karin Sjöberg, Göran Brulin och Lennart Svensson.

pet. I det här fallet rör det sig om en begränsad kontakt, där stöd till projekten är en önskad bi-effekt av intervjuerna.

Projekten har besökts vid ett eller två tillfällen, antingen med en grupp personer närvarande eller genom att flera deltagare har besökts vid olika tillfällen (se intervjuлиста). I alla projekten har nyckelpersoner från mer än ett land intervjuats. Däremot har det inte varit möjligt att intervjua partners och "moderorganisationer" (medfinansiärerna), dvs att studera den miljö där projekten verkar och de aktörer som projekten har för avsikt att påverka genom aktiviteter och spridning av resultaten av projektarbetet. En sådan analys är av stor vikt i ett senare sammanhang där man vill förstå om och hur projekten skapar effekter.

Analysen görs genom jämförelser mellan de sex projekten, vilket blir på en mycket övergripande nivå eftersom projekten är mycket olika varandra. Idealt borde man jämföra varje projekt med likartade projekt, helst sådana som inte finansieras via ÖKS-programmet. Då skulle det vara lättare att ge en objektiv bild av drivkrafter och hinder för genomförandet. Jämförelser underlättar för alla parter att se faktorer (omständigheter) som inte är medvetna i det enskilda projektet. Nu bygger analysen på deltagarnas och utvärderarens erfarenheter och förmåga till problematiseringar, vilket kan vara gott nog i en första lägesbild. Rapporten för ett resonemang på en generell nivå med exempel från de enskilda projekten.

En svaghet ur undersökningsperspektiv är att det inte finns några misslyckade projekt i urvalet. Ofta har det ett värde för analysen att undersöka både misslyckade och framgångrika projekt. I det här sammanhanget finns det således en risk att analysen missar viktiga faktorer – potentiella hinder – eftersom vi bara undersöker fall (case) där utfallet (hittills) är lyckat. För att ge en viss kraft i analysen utnyttjas den variation som ligger i att projekten gör olika saker.

Projekten har besökts under perioden december 2009-februari 2010. Intervjupersonerna har haft möjlighet att läsa och kommentera minnesanteckningarna som ligger till grund för rapporten. De har även haft möjlighet att kommentera ett utkast till rapport. Vidare har rapporten lästs och kommenterats av förvaltande myndighet och ÖKS-programmets referensgrupp. Slutlig version har fastställts av Övervakningskommittén i Aalborg (Danmark) den 26 maj 2010.

3. DE SEX PROJEKTEN

Sex projekt har valts ut i samråd med ÖKS-programmet för att representera programmets tre prioriterade områden (sakområden) och två geografiska områden. Tillsammans avspeglar de brokigheten i programmets projektportfölj (som vid årsskiftet 2009/10 bestod av 52 projekt), där varje projekt är i det närmaste unikt. Därför är det intressant att lyfta fram både likheter och skillnader i projektens karaktär.

Poängen är inte att urvalet ska vara representativt för alla projekt, utan snarare att de utgör relevanta typer av projekt så att programmet (tjänstemän och beslutsorgan) får värdefull kunskap om de projekt som utgör ÖKS-programmets operativa genomförande.

3.1 Inriktning

Inom tillväxtområdet (prioriterat område 1) har vi valt att studera två projekt:

- *Strategisk Nanoteknisk Satsning – Forskning, utveckling & kommersialisering*
- *Women in Business (WIB)*

De två projekten kan sägas vara typiska för näringspolitiken i de tre länderna, att stimulera kluster och entreprenörskap. Det första har sin tyngdpunkt kring Öresund men innefattar även västsvenska aktörer, medan det andra bedrivs inom Kattegat-Skagerrakområdet.

Som antyds av namnet handlar det första projektet om att utveckla ett styrkeområde inom Nanotekniken, dvs ett internationellt konkurrenskraftigt kluster baserat på ett forskningsområde som finns representerat vid flera universitet och som har tillämpningar inom många branscher.⁵

⁵ Se text Perez & Sandgren (2007)

En bärande tanke är att samutnyttja resurser (bland annat renrum) för att skapa kritisk massa, dvs synergier för forskare, studenter och företag.

Det andra projektet handlar om att stimulera kvinnors företagande genom att arrangera lärträffar för affärskvinnor i tre länder. Tanken är att dessa personer ska lära av att utbyta erfarenheter under tre år men också att projektet ska dra lärdomar om förhållanden i de tre länderna, vilket är en uppgift som sköts av forskare och de organisationer som arbetar med näringslivsutveckling.

Inom sakområdet "binda samman regionen" (prioriterat område 2) har vi valt tre projekt:

- *Nordiske cykelbyer*
- *IBU-Öresund, infrastruktur og byudvikling*
- *Öresundsregionen som kreativ metapol. Udvikling og vækst i Öresundsregionen med kultur-erhverv-plan samarbejde som drivkraft*

Det första projektet drivs inom Kattegat-Skagerrak-området och handlar om cykelfrämjande. De övriga projekten bedrivs inom Öresundsområdet, varav det första handlar om infrastrukturplanering och det andra handlar om samverkan inom kulturområdet.

Projektet om infrastruktur ger underlag till en politisk process som syftar till att skapa konsensus för en transnationell (gränsregional) trafiklösning. De tre regionerna kring Öresund samarbetar om att ta fram underlag som visar hur man kan undvika framtida flaskhalsar i trafiken genom att samutnyttja resurser i Skåne och på Själland. Med detta underlag bidrar man till ett helhetsperspektiv hos politiska beslutsfattare i regionerna och på nationell nivå i Sverige och Danmark.

Projektet om cykelfrämjande syftar till att bland annat påverka lokala politiska processer kring dessa frågor genom att inspirera varandras arbete med stadsplaner och andra kommunala åtaganden som berörs. I projektet ingår bland annat inköp av utrustning som underlättar för cyklister och trafikmätare som visar hur många som cyklar.

Metapol är ett brett kulturprojekt som både syftar till lokal utveckling och till att utnyttja synergier över gränserna. Genom utvecklingsprojekt och fortbildning driver projektet på förnyelsen i kulturförvaltningar och politiska församlingar. Namnet syftar på samverkan mellan kommuner i en konstellation med många centrumbildningar, i motsats till en metropol.

Inom sakområdet "vardagsintegration" (prioriterat område 3) har vi valt ett projekt, bland annat eftersom det bara finns mycket få projekt i denna kategori:

- *Västerhavets kulturarv*

Projektet bedrivs i Kattegat-Skagerrakområdet och handlar om att sprida kunskap om det gemensamma historiska arvet med tyngdpunkt kring 1700-talet. Bland annat vill projektet visa att det fanns ett omfattande utbyte kring Kattegat och Skagerrak som inte kommer fram när historien berättas ur nationalstaternas perspektiv.

Projektens inriktning och geografi sammanfattas i följande tabell:

	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kulturarv
Prio 1	X	x				
Prio 2			x	x	x	
Prio 3						x
Öresund	(x)		x		x	
Kask		x		x		x

Tabell 1: Projektens inriktning och geografi

Nanoprojektet klassas som ett ÖKS-projekt eftersom det berör både Öresundsområdet och delar av Kattegat-Skagerrakområdet (Halland och Västra Götaland). Dock har det sin tyngdpunkt kring Öresund. Skillnaden ligger i att beslut har fattats av Övervakningskommittén istället för av Styrkommittén för Öresund.

3.2 Storlek

Det är stora skillnader mellan projekten i storlek och sammansättning av partners, vilket sammanfattas i följande tabell (där beteckningen "region" inkluderar norska fylkeskommuner och i WIB även fylkesmän/länsstyrelse):

	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kulturarv
Budget (miljoner Euro, ca)	4,0	1,514	3,8	2,2	1,870	0,835
Varav ÖKS	2,0	0,757	1,9	1,1	0,935	0,417
Antal partners	13	10	30	11	18	6
Länder	DK, S	DK, S, N	DK, S	DK, S, N	DK, S	DK, S, N
Typ av partners	Universitet Institut Regioner	Regioner mm Kommun Förening Myndighet	Regioner Kommuner Myndigheter	Kommuner	Kommuner Region Universitet	Kommun Region Universitet Museer
Lead partners	Lunds universitet	Föreningen Norden	Region Skåne	Fredriks-havn kommune	Herlev kommune	Göteborgs stadsmuseum
Projektledare	Öresunds-universitetet	Nordisk informationskontor	Samma	Konsult	Samma	Samma

Tabell 2: Projektens finansiering och partners

Två av projekten har en budget kring fyra miljoner Euro (Nano och IBU) medan tre ligger kring två miljoner Euro (WIB, Cykelbyer och Metapol). Det sjätte projektet ligger under en miljon Euro (Kulturarv). ÖKS-programmet finansierar hälften av verksamheten i alla projekten.

Antalet partners varierar mellan 6 och 30. Ett projekt har färre än tio partners medan fyra ligger i spannet 10-18. Sammansättningen varierar väsentligt. Renast är Cykelbyer, som helt består av kommuner (11 st) och Nano, som blandar universitet (samt institut) och regioner i ungefär lika stora delar. De övriga kan kort sammanfattas som att de innehåller ett urval av relevanta aktörer, dvs de är sammansatta efter deltagarnas intresse. Regionerna är med i nästan alla projekt, vilket har sin grund i att de ansvarar för regional utveckling och infrastrukturplanering. I WIB även fylkesman/länsstyrelse och en tillväxtfrämjande organisation (Vaeksthus). Myndigheter finns med i två fall (IBU och WIB), men bara från ett land i vardera fallet. Universitetet finns med som utförare och/eller stödjare (Nano, Metapol, Kulturarv). Informellt finns de även i WIB och IBU.

Lead partner och projektledare har ofta en koppling till varandra. Region Skåne, Göteborgs stadsmuseum och Herlev kommune har båda rollerna (IBU, Kulturarv respektive Metapol). Öresundsuniversitetet är ett samarbetsorgan med placering vid Lunds universitet (Nano). Föreningen Norden i Sverige och Nordisk informationskontor i Norge är systerorganisationer (WIB). I ett fall är det konsulter som fullgör rollen som projektledare (Cykelbyer).

Inget projekt har privat medfinansiering eller näringslivsorganisationer som partners. Dock har i stort sett alla projekten relevans för företagen. WIB är inriktat på kvinnliga företagare och i Nano finns det rekommendationer från ett stort konsortium av företag. Metapol vill (bland annat) utveckla näringslivet och Kulturarv ser sådana följd effekter. IBU arbetar med transportfrågor som indirekt har betydelse för näringslivet och något av det samma kan sägas om Cykelbyer, som bland annat bidrar till de anställdas hälsa.

3.3 Aktiviteter

Skillnaderna i projektens storlek (ovan) har bland annat att göra med vilken typ av aktiviteter de planerar att genomföra:

	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kulturarv
Nätverksbyggande	x	(x)	(x)	(x)	(x)	
Samutnyttja resurser	x		(x)		(x)	(x)
Analys	x	x	x	x	(x)	x
Benchmarking	x	x		x	x	
Politisk påverkan			x	x	x	
Inköp				x		
Främja rörlighet över gränser	x		(x)		x	
Trycksaker, utställningar, info	x		x	x	x	x
Konferenser	x	x	x	x	x	x

Tabell 3: Projektens aktiviteter

X anger att någonting ingår. (x) anger att det ingår i någon mån, har relevans eller påverkas av projektet. Rubrikerna sammanfattar projektens egna beskrivningar (som är mer utförliga).

Alla projekten innehåller nätverksbyggande, ofta i form av utbyte mellan partners eller utvalda deltagare (WIB, IBU, Cykelbyer, Metapol). I Nano handlar det om att fortlöpande skapa samarbeten mellan forskare och företag, dvs att skapa nya delprojekt inom projektet. I Kulturarv skulle man kunna säga att nätverket redan är etablerat; nu handlar det om att lösa en uppgift tillsammans. Det samma gäller de fyra "modellprojekten" i Metapol.

Nano-projektet handlar uttryckligen om att samutnyttja resurser för att skapa kritisk massa. Tillsammans kan aktörerna göra mer och bättre saker, bland annat för näringslivet. Det samma gäller för Metapol och Kulturarv. För IBU är ambitionen att projektet ska leda till framtida samutnyttjande av infrastrukturen. För de övriga är det inte detta som står i centrum, utan snarare att inspirera varandra (nedan), vilket också kan leda till effektivare resursutnyttjande.

Alla projekten innefattar analysarbete. Ofta handlar det om att ta fram bakgrundsbilder och/eller att skapa en gemensam modell som en produkt av projektet (Nano, WIB, Cykelbyer, Kulturarv). För IBU är analyserna den centrala produkten som fungerar som redskap för att bidra till politisk konsensus mellan berörda aktörer. I Metapol är kunskapsutveckling en viktig del.

Benchmarking är en snävare form av analys där man arrangerar jämförelser mellan de deltagande aktörerna, vilket syftar till att skapa inspiration. Sådant finns i mer än hälften av projekten (Nano, WIB, Cykel och Metapol).

Tre av projekten har politisk påverkan som en viktig del av projektets aktiviteter. Det gäller framför allt IBU, som har detta som sitt syfte, men även Cykelbyer och Metapol, som bedriver ett slags lobbying kring sina frågor. För Metapol handlar det om att förankra ett förnyelsearbete i kommunerna medan Cykelbyer vill driva på ett arbete som riktar sig mot medborgarna.

Cykelbyer finansierar inköp av viss utrustning (luftpumpar, trafikmätare mm), vilket inget av de övriga projekten gör.

Rörlighet över gränserna är ett viktigt mål i åtminstone tre projekt. Nano innehåller stimulans av utbyten av studenter, doktorander och forskare. Metapol vill samordna resurser, vilket innebär utbyte över gränser. För IBU ingår det per definition i arbetet med att skapa gemensam infrastruktur. I övriga projekt rör sig åtminstone projektdeltagarna över gränserna.

Informationsaktiviteter finns i alla projekt, men är särskilt tydligt i Kulturarv, som producerar bland annat en utställning, Nano, som vill sprida kunskap om regionens tillgångar, IBU, som sprider trycksaker och arrangerar stora konferenser, samt Cykelbyer, som vill påverka beteenden och politiker lokalt. (Inköp av trafikmätare är en del i detta.)

Konferenser med berörda aktörer är en naturlig arbetsform i samtliga projekt.

Avslutningsvis kan noteras att det finns ett visst samband mellan kostnader (ovan) och aktivitetsnivå. Det framgår att Nano-projektet, som är dyrast, gör en stor mängd aktiviteter. Projektet om kulturarv, som är billigast, gör färre aktiviteter. För de övriga är inte sambandet lika tydligt. Där handlar det om vilken typ av aktiviteter de genomför och vilka kostnaderna är för dessa.

En implikation är att det åtminstone i teorin finns ett utrymme att välja omfattning på projekten. Många frågor kan angripas både med stora och små insatser, beroende på vilka effekter man eftersträvar.

3.4 Mål och indikatorer

Alla projekten har angivit direkta resultat (projekt mål) och långsiktiga effekter (effekt mål). Dessa är i huvudsak det som återgivits ovan i termer av vad projekten handlar om.

	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kulturarv
Kvantitativa projekt mål		x		x	x	
Kvantitativa effekt mål		(x)		x		

Tabell 4: Projektens mål

Därutöver anger WIB och Cykelbyer både kvantitativa projekt mål och effekt mål (dock är båda beskrivna under rubriken "projekt mål"). WIB anger bl a att 80 procent av deltagarna ska anse att projektet har givit ny kunskap och att 70 procent ska använda modellen efter projektets slut. Cykelbyer anger bland annat siffror för hur många fler som ska cykla till jobbet efter projektets slut. Metapol anger båda typerna av effekter, men det som kallas effekt mål är en uppräknings av aktiviteter (projekt mål). Övrigas målformuleringar är mer beskrivande och mer eller mindre tydliga. Exempelvis skriver man att man ska öka antalet personer som gör en viss aktivitet efter projektets slut (men inte mer precist än så).

Därutöver har projekten angivit hur de bidrar till programmets generella mål ("generella programindikatorer") genom att utföra olika aktiviteter. Nästan alla bidrar till samtliga dessa:

- gränsöverskridande möten
- identifiera och/eller undanröja gränshinder
- kunskapshöjande aktiviteter och information

Vidare redovisar projekten hur de bidrar till liknande specifika mål (aktiviteter) för respektive prioriterat område. Skillnaderna mellan projekten handlar främst om antal aktiviteter av olika slag och motsvarar den bild av aktiviteterna som gavs ovan.

Slutligen redovisar projekten hur de förhåller sig till de horisontella kriterierna (miljö, jämställdhet, integration/mångfald). Med kryss avses att projektet syftar direkt till att förbättra något. I samtliga övriga fall uppger projekten att de har en övervägande positiv effekt. Inget projekt anger att de har en negativ effekt i något avseende.

	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kulturarv
Miljö				x		
Jämställdhet		x				
Integration/mångfald			x			x

Tabell 5: Projektens bidrag till horisontella mål

Cykelbyer har som syfte att bidra till en bättre miljö, medan övriga uppger att de har övervägande positiva effekter. När det gäller jämställdhet är det WIB som skiljer ut sig genom att ha detta som ett direkt syfte. Slutligen är det två projekt som uppger integration/mångfald som ett direkt syfte, IBU och Kulturarv. IBU nämner invandring av arbetskraft. Kulturarv kommer att uppmärksamma invandringens historiska betydelse.

3.5 Gränsöverskridande mervärde

Alla projekten har för avsikt att skapa ett gränsöverskridande mervärde, men för att utveckla analysen kan det vara värdefullt att skilja mellan några olika typer av mervärden som projekten vill åstadkomma. Vi har funnit tre typer av gränsöverskridande mervärden som projekten strävar efter att uppnå. Tillspetsat jobbar projekten antingen med ett gemensamt problem eller med individuella problem där man lär av varandra. En mellanform är att lägga ihop sina resurser så att en kritisk massa skapas, dvs en gemensam potential. Därutöver kan det uppstå ytterligare mervärden som bieffekter av det planerade arbetet kring dessa effekter, t ex en djupare förståelse av gränsregional samverkan.

	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kulturarv
Gemensamt problem			x		(x)	x
Kritisk massa	X				(x)	
Lära av varandra		x		x	(x)	

Tabell 6: Projektens typ av gränsöverskridande mervärde

IBU och Kulturarv arbetar med en frågeställning som är gemensam för parterna. I det första fallet handlar det om att samutnyttja resurser för infrastruktur. Tanken bakom projektet är att utnyttja infrastruktur på båda sidor av Öresund för att undvika framtida kapacitetsproblem. I det andra fallet handlar det om att lyfta fram ett gemensamt kulturarv (en gemensam historia). En viktig skillnad mellan projekten är att Kulturarv skapar den gemensamma produkten i projektet, medan IBU tar fram underlag som syftar till att skapa den gemensamma produkten utanför projektet, i de politiska processerna.

Möjligen kan man räkna Nano till samma kategori; poängen med kritisk massa är att det uppstår en mer värdefull resurs om man lägger samman sina bidrag (en synergi). Det blir inte bara en kvantitativ ökning, utan även en kvalitativ ökning.

Övriga projekt är mer av typen att problemen är enskilda/lokala men löses bättre genom samverkan och lärande över gränserna. Idéutbyte och inspiration är de bärande elementen. För att skapa sådan inspiration genomförs benchmarking. I fallet Cykelbyer är Danmark förebild för Sverige och Norge. I WIB är Norge och Sverige i någon mån förebild för Danmark, eftersom det inte gjorts särskilda insatser för kvinnors företagande i Danmark. Även i Metapol finns ett inslag av benchmarking mellan de medverkande kommunerna.

WIB, Cykelbyer och Metapol syftar till att ta fram en gemensam modell på sina områden, vilket innebär att de lokala problemen som projekten jobbar med har en gemensam dimension. Alla projekt har således någon form av gemensamt problem. Däremot har inte alla projekt som syfte att utveckla varje partner i sitt lokala sammanhang. Sannolikt har alla projekt sådana bieffekter.

Metapol är ett projekt som har likheter med samtliga kategorier, vilket är en rimlig tolkning med tanke på projektets bredd. Det finns gemensamma problem (både att möta utmaningar i tiden och att samverka mellan kultur och näringsliv), en kritisk massa och ett lärande mellan parterna.

Projekten har inte bara olika tyngdpunkt när det gäller vilken typ av mervärde de vill skapa. Det finns även skillnader i var nyttan skapas längs en tänkt effektkedja, från projektet självt, via moderorganisationer ut till politiker och allmänhet. Tyngdpunkten är intressant att notera, men samtidigt bör det sägas att alla projekten har ambitioner att påverka alla led i någon mån.

	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kulturarv
Nyttigheten produceras i projektet	X	x		x	x	x
Påverkan på moderorganisationerna	X	(x)			x	
Påverkan på			x	x	x	

politiska processer						
Påverkan på allmänheten		(x)		x		(x)

Tabell 7: Projektens huvudsakliga nytta i en tänkt effektkedja

IBU och Kulturarv är ytterligheter i fråga om var den eftersträvade produkten/nyttan skapas i förhållande till projektet, långt borta respektive i projektet. Kulturarv skapar en utställning och annat, som är de primära produkterna. IBU skapar underlagsmaterial mm i projektet, men fokus är på att påverka en politisk process utanför projektet.

Alla projekt med benchmarking (jämförelser) skapar en produkt/nytta mellan deltagarna (Nano, WIB, Cykelbyer, Metapol). Därutöver vill de sprida effekter på olika sätt. Nano och Metapol har tydliga inslag av att vilja påverka sina moderorganisationer (universitet respektive kommuner), dvs en effekt utanför projektet men i närmiljön. En liknande ambition finns i WIB när det gäller lärandet i de organisationer som arbetar med näringslivsutveckling.

För Cykelbyer och Metapol är politiker en viktig målgrupp (liksom i IBU). Cykelbyer vill dessutom påverka allmänheten, vilket är en effekt bortom moderorganisationerna. Även WIB och Kulturarv arbetar med att påverka värderingar och beteende. Alla projekt har sådana ambitioner i någon mån.

IBU, slutligen, bygger närmast på antagandet att moderorganisationerna i princip redan är överens och därför ligger fokus på att påverka beslutsfattare bortom de egna organisationerna.

4. SVÅRIGHETER MED GRÄNSÖVERSKRIDANDE MERVÄRDE

I det följande lyfts svårigheterna fram, vilket riskerar att ge en ensidigt negativ bild av projekten. Framgångsfaktorer och möjligheter att hantera svårigheterna diskuteras i nästa avsnitt. Rubrikerna är valda för att sortera synpunkterna från projekten i kategorier.⁶

4.1 Olika typer av gränsöverskridande

Redan i beskrivningen av projekten kan man ana att de ställs inför svårigheter som har att göra med projektens karaktär. Grovt kan man säga att de projekt som huvudsakligen arbetar med ett gemensamt problem har som grundläggande utmaning att skapa samsyn mellan berörda parter. Det finns en tydlig potential till ett gränsöverskridande mervärde, men projekten måste arbeta aktivt för att uppnå det gemensamma värdet.

Projektet Kulturarv bygger på att det finns kunskap hos forskare och andra som kan omsättas i en utställning och en universitetskurs mm. Projektet bidrar till att föda fram en gemensam kunskap och paketera den så att den blir relevant i de tre länderna.

Projektet IBU och de övriga som arbetar med att påverka politiska processer (Cykelbyer och Metapol) har en större utmaning i att påverka omvärlden. En ambition är att överbrygga politiska meningsmotsättningar och maktpolitiska strategier i beslutsorganen som inte själva ingår i projektet. IBU står i en klass för sig i det att projektet går ut på att påverka processer över gränserna och "upp" mot nationellt beslutsfattande. Det som projektet vill påverka är både gränsregionalt och transnationellt på en gång.

Nano-projektet har något av samma utmaning som IBU i det att det krävs mycket arbete för att få ett antal forskare att gå i takt med varandra och dessutom få nationella insatser att i någon mån harmoniera med utvecklingsarbetet i projektet. Det finns en insikt om att samverkan gynnar alla parter, men det är inte givet att samverkan just mellan dessa parter är den bästa strategin

⁶ Exempelvis har ingen sagt ordet programteori, men nästan alla har nämnt saker som har med programteori (projektets design) att göra.

för forskarsamhället eller för företagen. Projektet är beroende av ett visst "insäljningsarbete" för att lyckas. Motsvarande gäller för Metapol.

Det sistnämnda anknyter till det som är den grundläggande utmaningen för de tre projekten som arbetar med lärande mellan aktörer i de olika länderna (WIB, Cykelbyer, Metapol), att se till att det sker ett lärande mellan deltagarna. Det gränsöverskridande mervärdet ligger till stor del i utbyte och inspiration mellan parterna. Det behövs en god dynamik för att hålla igång projekten och det behövs kapacitet att göra goda analyser och synteser som bidrar till att sprida lärandet.

Skillnaderna mellan projekten ska samtidigt inte överdrivas. Gemensamt för dem alla är att de måste arbeta inåtriktad, med att få en god dynamik mellan deltagarna, och utåtriktad, med att få berörda organisationer att anamma synsätt och resultat. Det som skiljer är hur mycket kraft som måste läggas på dessa uppgifter, dvs balans och magnitud.

4.2 Omvärldsberoende

Det finns ett antal svårigheter i projekten som har att göra med deras komplexitet. En del känns igen från stora nationella projekt medan annat är mer eller mindre unikt för gränsöverskridande projekt. Dessa svårigheter kan ses som kalkylerade risker i projekten. Det är varken möjligt eller önskvärt att eliminera alla risker ur utvecklingsprojekt. Hela ÖKS-programmet kan ses som en "riskkapitalfond" med en portfölj av investeringar i regional utveckling.

En faktor som gör projekten komplexa är att de är beroende av att aktörer i omvärlden ska göra vissa saker. Alla projekten är beroende av att påverka omvärlden för att uppnå effekter, men de som vill påverka politik eller samordna lokala resurser har ett stort omvärldsberoende och kräver ett stort mått av ledarskap som är lyhört och strategiskt. Hit hör projekten med tydlig inriktning mot politiken, dvs IBU, Cykelbyer och Metapol.⁷ Även WIB har en ambition att få fram underlag som kan påverka politiken i de tre länderna. Nano och Metapol vill samordna resurser hos många huvudmän med stor självständighet. Kulturarv är beroende av underlag från forskare (men kring en ganska preciserad frågeställning).

Utmaningar för projekten är bland annat att förstå omvärlden och att hitta lämpliga sätt att interagera med aktörer i omvärlden. Det handlar exempelvis om att

- arrangera möten som leder till fortsatta aktiviteter
- rigga benchmarkingövningar (hitta deltagare, skapa goda möten etc)
- rigga analyser (hitta analytiker, se till att processen fungerar etc)
- rigga specifika insatser och aktiviteter (modellprojekt, inköp av utrustning mm)
- kommunicera med chefer, politiker och allmänheten

Arbetet kräver en förmåga att överbrygga kulturer, t ex mellan tjänstemän och politiker, vilket kan vara extra svårt när det finns nationella skillnader att ta hänsyn till. Det ställer också krav på en viss flexibilitet. Många av projektdeltagarna har arbeten där omvärldsberoendet är naturligt, men att arbeta i samverkansprojekt kan göra det mer komplicerat än i en traditionell hierarkisk organisation (men också friare).

Sådant som tidigare erfarenheter och förankring av projektet på förhand är viktigt (framgångsfaktorer). Alla projekt har de nödvändiga finansieringsintygen, men det garanterar inte att de egna organisationerna är med till hundra procent, oavsett vad som händer i projekten. Bland annat finns det en skillnad mellan att förankra hos tjänstemän och hos ledare (politiker, rektorer, styrelser etc). Detta är en fråga för en kommande utvärdering efter projektperioden att undersöka.

För Nanoprojektet handlar det om att locka intresse både internt inom universiteten och externt hos företagen. I de övriga projekten är det huvudsakligen projektgruppens arbetstid som utgör den egna medfinansieringen, men i Nano är det till stor del forskare som ställer upp med sin tid (dvs personer utanför projektgruppen) och dessa kan ha andra åtaganden som gör att det är svårt att boka upp medverkan lång tid i förväg. Varje projekt måste säljas in hos forskare som

⁷ I Sverige har bland andra Bo Rothstein hävdad att det är olämpligt att offentliga organ bedriver lobbying mot politiska beslutsfattare, se t ex SOU 2007: 107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Delbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté*.

kan bidra med sin arbetstid, vilket är en förutsättning för finansieringen från ÖKS-programmet. Projektets personal blir ett slags mäklare mellan universitet och omvärld med en dubbel osäkerhet i sin egen finansiering.

4.3 Många aktiviteter

En annan faktor som gör projekten komplexa är den stora mängden aktiviteter som ska genomföras. När aktiviteterna delas upp på delprojekt så delas ofta ansvaret upp mellan partners och länder. I minst ett projekt görs en väsentlig del av arbetet lokalt (Cykelbyer). Det är naturligt att dela upp arbetet, men det flyttar ner ansvaret för delprodukten till nästa nivå av projektledare. Det skapar också behov av gemensam projektledning som håller samman helheten. Samordning kräver tid och ledarskapsförmåga. Flera projekt säger att de har underskattat den tid det tar att hålla ihop projekten, åtminstone i startfasen.

Med många aktiviteter följer också risken för förseningar som får följd effekter på andra aktiviteter. Flera av projekten har kommit igång senare än beräknat och försöker jobba ikapp en del av detta. Detta hör till vardagen att hantera, men kan bli svårare i samverkansprojekt som förutsätter både lojalitet i gruppen och stöd från vars och ens moderorganisation. Några projekt har nämnt att man ser skillnader i graden av engagemang hos exempelvis de kommuner som deltar i projekten.

Projektledarrollen är en nyckel till framgång. Till en del handlar det om hur en person passar för en uppgift, men det går också att utveckla ledarskapet och att understödja genomförandet. Det bör vara en viktig uppgift för ÖKS-programmet att stödja "sina" projektledare och uppmärksamma de särskilda omständigheter som ligger i att dessa personer blir ett slags "gränsgångare" som måste agera i förhållande till alla partners och finansiärer, varav en är den egna arbetsgivaren.⁸ Efter projektens slut kan det vara intressant att jämföra erfarenheter, bland annat ifall det blir någon skillnad när externa konsulter leder projekten.

En konsekvens av externa projektledare är att projektet var tvunget att upphandla projektledare genom en öppen upphandling, vilket skapade en period av osäkerhet (Cykelbyer).

4.4 Programteorin

Det bör också nämnas den underförstådda förutsättningen att det finns en god teori eller erfarenhet som grund för projektet. En stark idé kan skapa en positiv spiral av förväntningar, medan en svag idé kräver mer ansträngning för att projektet ska lyckas. Med stark eller svag avses här om den bakomliggande programteorin stämmer eller inte. Alla projekten har en mer eller mindre tydlig teori om hur insatserna ska leda till resultaten, men det är ofta svårt att identifiera alla relevanta omständigheter och aktörer på förhand. Metapol framhåller att projektet omprövar sin teori under hand. Ibland kan teorin visa sig vara felaktig. Ibland kan den vara korrekt men stöta på hinder i genomförandet. I utvärderingssammanhang talar man om teorifel och implementeringsfel. Det är för tidigt att säga om detta gäller några av de berörda projekten.

Ovan konstaterades att projekten innehåller tankar om att påverka andra aktörer, att påverka varandra och att inspireras av goda exempel. Flera projekt har benchmarking som en bärande idé och är beroende av att jämförelserna är relevanta och inspirerande. För WIB måste alla deltagare uppleva ett mervärde för dem själva. För Cykelbyer och Metapol gäller det kommuner. Även IBU, Nano och Kulturarv innehåller inslag som liknar benchmarking. Sannolikt finns det svaga länkar i de mer eller mindre tydliggjorda kausalkedjorna, vilket gör att projekten kommer att stöta på problem som kräver ett visst mått av improvisation och anpassning.

Två projekt vill använda sina erfarenheter som grund för att skapa en skandinavisk modell inom sitt område, cykelfrämjande respektive stöd till kvinnors företagande. Det kräver ytterligare insatser i form av analys för att skapa en modell som kan tillämpas bortom projekten där erfarenheterna samlades in. Framtagande av en god analys förutsätter bland annat goda analytiker och tillräckliga data.

⁸ Det finns en framväxande litteratur om ledarskap i nätverk (samverkan), se t ex McGuire, Michael (2006): "Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it", *Public Administration Review*, supplement to volume 66, sid 33-43

I något fall ingår det i projektet att gå tillbaka och göra om analyser av sakförhållanden som redan är gjorda. IBU-projektet framhåller att det kan ha ett värde för konsensusbyggandet att frågorna analyseras i nya sammanhang av de berörda aktörerna. Det är ett exempel på ett strategiskt tänkande som är en viktig del av programteorin i det här fallet.

4.5 Finansieringen

En risk – åtminstone i teorin – är att projekten är underfinansierade. Som nämnts, hade flera projekt underskattat behovet att träffas i början av projekttiden. Det är dock bara i ett fall som en person har sagt att det är en utmaning att leverera allt det som projektet har åtagit sig. Teoretiskt finns även en risk att projekten är överfinansierade i förhållande till andra sätt att använda utvecklingsmedel, men för de enskilda projekten är det mer sannolikt att förhandlingar mellan deltagarna leder till begränsningar och återhållsam budgetering.

Det går inte att dra slutsatser om kostnaderna är rimliga i förhållande till nyttan. I alla projekt kan man diskutera enskildheter. I flera fall kan man diskutera om det finns alternativa samverkanskonstellationer som är bättre eller likvärdiga för lärande och inspiration (WIB, Cykelbyer, Metapol) eller att samverka med (Nano, Metapol). Åtminstone för IBU-projektet och sannolikt även Kulturarv, kan man säga att det inte finns någon alternativ lösning (givet kostnaderna för varje land att betala en nationell "produkt" utan samverkan över gränserna).

Omvänt finns det en risk att målsättningarna är för höga i förhållande till förutsättningar och resurser (pengar, tid mm). Dock är det bara tre projekt som har formulerat tydligt kvantifierade målsättningar, vilket kan tolkas som att de övriga har mer flexibla mål. Bara ett projekt har kvantitativa effektmål (Cykelbyer). Dessa överensstämmer i stor utsträckning med deltagarnas egna mål för verksamheten, vilket innebär att det inte bara är projektet som ställs till svars om målen inte uppnås (och samtidigt innebär det att pressen att uppnå målen kanske inte är så stark som det ser ut).

4.6 Särdrag i ÖKS-programmet

De hittills berörda svårigheterna och riskerna är till stor del generella för komplexa projekt. Några andra problem är specifika för gränsöverskridande projekt. Det är framför allt bland projekten som jobbar med benchmarking (jämförelser) och inspiration som man framhåller att språket är ett större problem än man trodde när projekten initierades. WIB, Cykelbyer och Metapol har nämnt sådana svårigheter.

Nationella regler och förhållanden finns med som bakgrundsfaktorer i projekten. De nationella regelverken har bara nämnts av IBU som ett problem. Det kan ha att göra med att regelverken är en viktig del av det som projektet vill påverka och måste förhålla sig till. För de övriga projekten framstår skillnaderna mellan länderna mer som en möjlighet att använda för att öka intresset och utbytet mellan aktörerna (WIB, Cykelbyer, Metapol). Alla beklagar sig över enstaka svårigheter, men på det hela taget förefaller problemen hålla sig på den nivå som förutsattes i designfasen.

I Nano måste man hantera skillnader i de nationella reglerna i Sverige och Danmark om rätten till uppfinningar. För företagen och danska forskare gäller att arbetsgivaren äger resultatet av arbetet medan det finns ett "lärarundantag" i Sverige som innebär att forskaren äger resultatet (t ex patent).

I några projekt har omständigheter inom ÖKS-programmet nämnts som svårigheter. Avstånden upplevs som stora av många projekt. Nano nämner dilemmat att man gärna vill arrangera små möten som inte blir så formella, men för att motivera långväga deltagare att övernatta så måste aktiviteterna innehålla mycket av värde och blir då gärna lite mer formella. Även inom WIB kan deltagarna tycka att resorna tar mycket tid. Den här typen av problem kan vara relevanta när programområdet definieras.

Alla projekt framhåller att ekonomiadministrationen är deras största problem. Det har krävts mycket extraarbete i de berörda organisationerna för att uppfylla regler som ibland uppfattas som onaturligt stränga och som avviker från vad som är vanligt i andra EU-program, t ex ramprogrammen för forskning, och i nationella regelverk, t ex för danska kommuner. Bland annat

krävs det en extremt detaljerad redovisning av lönekostnader som innebär att universiteten måste flytta timmar i huvudboken och att alla utbetalningar måste vidimeras av personer på hög nivå inom universiteten. Reglerna begränsar utrymmet för nytänkande och möjligheten att involvera aktörer och personer som inte fanns med i ansökan från början, vilket motverkar ÖKS-programmets syften.

Andra exempel är att projektledaren måste förskotta medel i väntan på att revisionen ska avslutas, vilket medför extrakostnader. I något fall är revisionen färdig i det ena landet men inte det andra, vilket skapar oklarheter för båda. I ett annat fall har revisionen givit olika utfall i två länder.

Ytterligare exempel gäller upphandling. I Sverige är det vanligt att kommunernas lokaler sköts av en central funktion i kommunen, men projekten får inte redovisa internfakturer, vilket gör att man istället väljer dyrare externa lokaler. Man får inte heller upphandla tjänster från en projektpartner, vilket gör att den som vill anlita en konsult från exempelvis en annan universitetsinstitution måste välja ett anställningsförfarande istället för upphandling i konkurrens (där den aktuella personen skulle vara diskvalificerad).

Några projekt har nämnt att det vore bra om inte varje enskild aktivitet måste uppfylla kravet på gränsöverskridande. Exempelvis vill Nano-projektet samarbeta med den danska regeringen i dess åtgärder för danska doktorander. Den danska insatsen är viktig ur projektets perspektiv.

I ett annat projekt ledde svårigheterna att finansiera resor utanför regionen till att Odense (och Lund) valdes som studieobjekt, trots att det hade varit av större värde för de danska deltagarna att besöka någon stad i Nederländerna istället (Cykelbyer).

Flera projekt har nämnt att det har varit svårt att få tydliga besked från ÖKS-programmets sekretariat under förberedelseskedet inför ansökan. I något fall upplever man sig ha fått motstridiga besked. Andra framhåller att man fått ett mycket gott stöd från sekretariatet.

5. FRAMGÅNGSFAKTORER

Några framgångsfaktorer har berörts i diskussionen av svårigheterna med det gränsöverskridande mervärdet. Även här gäller att det är svårt att uttala sig med bestämdhet om vad som faktiskt är framgångsfaktorer utifrån det begränsade materialet.⁹

5.1 Förankring och erfarenhet

Förankring och tidigare erfarenhet av komplexa och gränsöverskridande projekt underlättar för projekten att nå ut till sina moderorganisationer och andra mottagare av projektens aktiviteter. Resultaten hittills ger inte underlag för att formulera några specifika hypoteser eller dra slutsatser om just de här sex projekten. Som framgått finns det skillnader i vilken typ av effekter man vill uppnå och hur nära eller långt bort från projekten som dessa önskade effekter finns. Riskerna och det därmed sammanhängande behovet av förankring och erfarenhet är olika stort.

Det är viktigt att ha förankring både gentemot chefer och politiker, särskilt om man vill påverka politiken. I Metapol inrättas en politisk följegrupp som följer projektet. Chefsbyten uppfattas dock som ett större problem än byte av politiker. I IBU fungerar chefstjänstemännen som brygga mellan projektet och regionpolitikerna. Öresundskomiteen fungerar som en central koordinator mellan och inom strategiska projekt i sitt geografiska område.

Några projekt nämner uppbackningen från regioner och andra organisationer som arbetar med näringslivsutveckling. Man känner ett stöd från dem som ansvarar för dessa frågor i respektive land.

⁹ Ett exempel på en mer utförlig analys av varför samverkan i ett slags projekt fungerar i vissa fall men inte i andra fall finns i utvärderingen av försöket med tematiska myndighetsgrupper i Sverige, se http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/se/rapporter/2009/TMG_uppfoljning.pdf

Flera har nämnt hur värdefullt det är att ha utvecklade relationer med sina partners i andra länder, att veta vem man ska ringa till i olika situationer. I flera fall bygger projekten på relationer som byggts upp under lång tid och där man dessutom dragit slutsatser av tidigare projekt. Detta är sannolikt nödvändigt för att komplexa projekt som IBU ska fungera.

I Nano-projektet finns det ett slags förankring genom framtida projekt. Genom EU:s beslut att bygga ESS-anläggningen i Lund har en mängd organisationer förbundit sig att samverka om att satsa resurser. Det finns även ett beslut om att bygga ett Max-lab IV i Lund. För Nano-projektet innebär det att det finns en tydlig fortsättning, ett naturligt mål för det egna projektet och dess moderorganisationer att bidra till.

5.2 Ledarskap

I komplexa projekt får ledarskapet stor betydelse. Projekt som bedrivs i samverkan mellan flera organisationer kan stöta på många hinder som ställer krav på ledarskapet. Detta gäller i ännu högre utsträckning när organisationerna kommer från flera länder. För ÖKS-programmet kan det vara relevant att ge stöd till projektledarna och att bidra till att bygga upp kunskaperna om vad som krävs för att leda den här typen av projekt.

Det finns kulturella skillnader mellan olika sakområden som är viktiga att observera. I Metapol spelar det kollektiva men ganska informella beslutsfattandet en stor roll. Varje månad hålls en "metapoldag", då nyckelpersoner träffas och stämmer av läget i delprojekten. Det ger en gemensam bild och en möjlighet att diskutera hur processerna löper just då. Mötena fungerar som en mjuk styrning av projektet. Tyngdpunkten ligger på gemensamma beslut snarare än att projektledaren ensam driver på. Avtalet mellan partners är viktigt som en grund (hård styrning).

En nästan motsatt ledningsform finns i Cykelbyer, där de externa konsulterna planerar och ger tydliga instruktioner till deltagarna. Styrningen uppskattas av de inblandade, vilket antyder att det är ett arbetssätt som fungerar i en tekniskt orienterad verksamhet men sannolikt inte i den kulturella sektorn. Värt att notera är att även i Cykelbyer är grupptricket och lojaliteten mot ingångna avtal en viktig bakgrundsfaktor.

En bakomliggande faktor av betydelse är att det finns ett förtroende mellan nyckelpersonerna. Sannolikt måste åtminstone några av nyckelpersonerna känna varandra redan innan projekten startar. En annan faktor är uppbackningen med tid och resurser från den egna organisationen.

I det här sammanhanget kan det finnas många goda omständigheter som bidrar till att överbygga svårigheterna. En sådan är att det finns ett intresse hos de inblandade organisationerna att lyckas. Dessa projekt uppfattas ofta som "framkantsprojekt" med stort värde och hög status. En fråga för fortsatta undersökningar är om det är sant i alla projekten och i alla medverkande organisationer.

Några har nämnt att omgivningen undrat varför just samarbetet med partners inom ÖKS-programmet är värdefullt i förhållande till partners i det egna landet eller i resten av världen. För programmet är det en poäng att framhålla värdet av just dessa gränsöverskridande mervärden. Det är en framgångsfaktor att försöka påverka genom aktiviteter och fokusering inom ÖKS-programmet.

Ett projekt framhåller möjligheten att avlöna personal specifikt för det här projektet som en framgångsfaktor, vilket får anses vara en viktig lärdom när förhållandevis små organisationer är projektledare.

5.3 En genomtänkt teori

Ovan diskuterades behovet av en god programteori som grund för projektens insatser, att insatserna kan leda till målen, t ex att de internationella jämförelserna uppfattas som relevanta av deltagarna. En framgångsfaktor kan då vara att projekten bygger på erfarenheter och önskemål från de berörda. En annan framgångsfaktor kan vara att projektet bygger på ett nytt sätt att angripa ett problem. Nästan alla projekten tar sitt avstamp i projekt där man angripit liknande frågor tidigare. Projektdesignfasen är central för att hitta nya angreppssätt.

I några fall kan man säga att projekten bygger på idéer som nästan säljer sig själva. Både Kulturarv och IBU handlar om att exploatera synergier som i stort sett bara kan uppnås i samverkan mellan dessa parter. De övriga projekten har synergier, men det är en mer öppen fråga vilka deltagare som bör vara med.

Detta implicerar en annan framgångsfaktor i form av en förmåga hos projekten att dra slutsatser (lärande); improvisation, analys och anpassning när verkligheten inte stämmer med teorin. Förankring och tidigare erfarenheter kan bidra till en sådan förmåga, men också att lyfta sig ur invanda synsätt. I lärandet ingår också att formulera slutsatser som kan användas i designen av framtida projekt (dvs en mer utvecklad programteori).

ÖKS-programmet kan påverka lärandet i projekten genom de krav som ställs och det stöd som ges. Den årliga uppföljningen ger ett visst underlag för en dialog med projekten. Några projekt har efterfrågat ett större intresse från programmet att besöka projekten. Det kan behövas markeringar från programmet att man är intresserad av att diskutera den långsiktiga måluppfyllelsen och att veta vilka lärdomar projekten gör under hand, särskilt som det finns en risk att de ekonomiska administrativa kraven tvingar fram kortsiktigt regelföljande och därmed begränsar kreativiteten och den långsiktiga måluppfyllelsen.

För vissa projekt är det viktigt att visa vinster för uppdragsgivarna, både på kort och lång sikt, för att frågorna ska hållas vid liv i det lokala sammanhanget (Cykelbyer). Detta är viktigt att beakta när projekten designas.

5.4 Tydliga vinster

Om kostnader är en svårighet så är förväntade vinster en framgångsfaktor för projekten. När möjligheten till synergier är tydlig så skapas ett starkt engagemang. Ett exempel är Nano, som är ett högt prioriterat framtidsområde för forskning och innovation, där sammanläggning av resurser bidrar till att skapa ett kluster. Nanoteknologierna har en given plats vid sidan av de övriga klustren inom Öresundssamarbetet.

För flera projekt öppnas en möjlighet att hämta inspiration ur den internationella jämförelsen. Kvinnors företagande rymmer en stor potential men det är svårt att identifiera och åtgärda barriärer; internationella jämförelser kan hjälpa till att synliggöra hinder och drivkrafter. På liknande sätt kan cykelfrämjande/hälsoinsatser och kulturella aktiviteter (Metapol och Kulturarv) ses i nytt ljus genom internationellt utbyte.

IBU och Kulturarv har starka synergier och potentiella vinster. Som sagts tidigare, finns det synergier i alla projekten, men i de övriga är det en mer öppen fråga vem man bör samarbeta med, dvs vilka potentiella synergier man bör prioritera att förverkliga. Här kan utbytet av projektet minska om det finns motstånd eller alternativa strategier i den egna organisationen.

Flera av projekten nämner fördelar i förhållande till andra projekt, vilket innebär att man är medveten om fördelar och nackdelar med att arbeta på olika sätt. Exempelvis pekar Cykelbyer på ett liknande EU-projekt där varje part bidrar med analys men inte utför något arbete. Det projektet upplevs inte som lika engagerande och värdefullt. Metapol jämför med konsultledda projekt som liknar föreläsningar och därför inte får en lika stark effekt på deltagarna. Kulturarv framhåller att man valt att fokusera på den gemensamma historien istället för att redan nu börja arbeta med det turismfrämjande som skulle kunna vara en konsekvens. Fokusering ger styrka till projektet.

5.5 Tillkomstprocessen i ÖKS-programmet

Om man kan tala om svårigheter till följd av särdrag i ÖKS-programmet kan man också tala om framgångsfaktorer till följd av programmet. Svårigheterna var dels programmets stora avstånd, dels skillnader i språk och regelverk. Båda faktorerna kan uppfattas som positiva i vissa sammanhang. Till en del går det att hantera språkskillnaderna och de långa resorna genom utformningen av aktiviteterna. Metapol har anställt en journalist för att förbättra den interna kommunikationen.

Mer intressant som framgångsfaktor är tillkomstprocessen, där projekten skapas i dialog med tjänstemän inom ÖKS-programmet. Flera har framhållit att de tvingades ta ställning till arbets-

fördelning och fördelning av utgifter och inkomster mm som verkade överdrivet då, men som i efterhand har visat sig lägga en god grund för projektets genomförande. För några projekt handlar det om att man fått avslag på en första ansökan och därefter omarbetat den samma.

6. REFLEKTIONER

Ett sätt att summera analysen av projekten är att beskriva deras programteorier som en serie steg från projektstart via aktiviteter och resultat till effekter av olika slag. För varje steg finns underförstådda villkor som måste vara uppfyllda för att den kausala kedjan (programteorin) ska fungera och det maximala gränsöverskridande mervärdet uppnås. I tabellen nedan sammanfattas en generell och skissartad/preliminär programteori för de sex projekten.

Logiska steg	Nano	WIB	IBU	Cykelbyer	Metapol	Kultur-arv	Villkor
1. Designa projektet	X	X	X	X	X	X	Förankring Analys
2. Hitta partners	X	X		X	X		Intresse Uthållighet Förståelse
3. Aktiviteter - konferenser - kompetensutv. - benchmarking - analyser	X	X X X	X X	X X	X X (x)	X	Språk OK Avstånd OK Marknadsföring Kompetens Lyhördhet
4. Produkter - utställning - modellprojekt - studentutbyte mm - inköp	x				X	X	Ex: Kunskapsmassa Paketering Belöningar Riva hinder
5. Påverka moderorganisation	x	(x)			X		Strategi Mottaglighet
6. Påverka policy - skapa konsensus - beslut		(x)	X (x)	x	X		Förståelse för politikens villkor
7. Påverka allmänheten	klus- ter	kvin- nors företag	god infra- struktur	cykla	inspire- rande kultur	turism?	Tillräckliga insatser

Tabell 8: En sammanfattad programteori för ÖKS-programmets projekt

För alla projekten är det viktigt att inleda med en genomtänkt design som bygger på kunskap och analys men som också skapar förankring hos viktiga målgrupper. Här kan dialogen med ÖKS-programmets sekretariat vara ett stöd som bidrar till att viktiga frågor identifieras och blir lösta.

I flera av projekten finns det ett steg som går ut på att identifiera partners att arbeta med. I Cykelbyer och Metapol är detta en del av projektets design, där parterna blir delägare och medfinansierare i projektet. För WIB och Nano handlar det om att hitta externa parter (framför allt relevanta företag och företagare) som vill delta i projektets aktiviteter. IBU och Kulturarv har i det här avseendet en given förutsättning i det att de medverkande är de som skapar sin gemensamma produkt. För alla är det av betydelse att parterna håller ut under hela projekttiden. I detta ligger att projektet måste utveckla en tillräcklig förståelse av parternas behov för att medverkan ska bli meningsfull för dem. Bland annat krävs det en förståelse i projektet för kommuner respektive företag i de tre länderna.

Därefter ska projekten producera ett antal aktiviteter och färdiga produkter. Aktiviteterna kan sammanfattas i några huvudtyper som har att göra med att samla personer till konferenser och andra möten, kompetensutveckling och analyser i form av jämförelser (benchmarking) och analyser av externa förhållanden, t ex trafiksituationen. Många aktiviteterna berör en mängd personer ur de målgrupper som projekten vill nå ut till. För att det ska fungera krävs dels marknadsföring, dels att språk och avstånd inte uppfattas som allt för stora hinder.

I de fall analysen görs av särskilda medarbetare är det en underförstådd förutsättning att det finns tillräcklig kompetens, särskilt i kombination med lyhördhet för de politiska processer som analyserna ska påverka. Det krävs ett stort mått av "fingertoppskänsla" hos projektets ledning, vilket i sin tur förutsätter god samverkan mellan nyckelpersoner från flera länder.

Några aktiviteter kan beskrivas som tydliga produkter, t ex utställningar och modellprojekt (pilotprojekt). Även utbytesverksamheten i Nanoprojektet är en sorts produkter som projektet vill leverera. Här finns ett antal praktiska villkor som måste vara uppfyllda för att få fram produkterna. För att göra en utställning krävs bland annat att det finns en kunskapsmassa och att den kan "paketeras" på ett attraktivt sätt. För sådant som studentutbyte krävs intresserade studenter och incitament. Det kan finnas hinder som måste identifieras och undanröjas. Det kan också krävas belöningar för att utbytet ska komma igång. I projektansökan identifieras hinder och i designfasen skapas "strategier" för att övervinna dessa hinder.

En reflektion är att det är värdefullt att bygga upp en kunskapsbas om problem och beprövade lösningar. Sådan kunskap kan finnas hos forskare och utredare men en viktig del är det som kallas institutionellt lärande eller organisatoriskt minne, att organisationerna som arbetar med frågorna ackumulerar kunskap. Därför är det bra med ett tydligt ansvar för regionala utvecklingsfrågor. Det finns en risk med tidsbegränsade och virtuella insatser som ÖKS-programmet, att utvecklingsarbetet delas upp i små delar ("projektifieras") som gör det svårare att dra slutsatser som har giltighet bortom de specifika projekten.¹⁰

Till sist ska projekten påverka moderorganisationer, politiker och/eller allmänhet. I några fall är det en viktig del att påverka den egna organisationen. I Metapol är förnyelsen ett generellt mål, medan WIB vill påverka organisationernas strategier. För Nano ingår båda. Förutom förankring krävs det strategier och en viss mottaglighet hos beslutsfattare. I kommunerna finns både chefs-tjänstemän och politiker att påverka. Då krävs det insikter om hur den politiska agendan kan påverkas. För IBU krävs en stor förståelse för de politiska processerna.

Alla projekten har en större eller mindre ambition att påverka allmänheten. Cykelbyer har satt upp som mål att påverka andelen som cyklar till jobbet, men även för de övriga projekten kan man se en ambition att skapa effekter. Kulturarv är intressant för att man valde bort turismfrämjande för att fokusera på kärnfrågorna. En framgångsfaktor kan vara just att välja en lämplig ambitionsnivå. I övrigt kan man sammanfattningsvis säga att projekten förutsätter att deras åtgärder räcker för att skapa effekterna. I verkligheten finns det en stor mängd faktorer som kan bidra till framgång eller hindra den samma. Detta är i högsta grad en fråga där man inom varje område behöver lära av erfarenheter och teoriutveckling.

I den sammanfattande bilden berörs det mesta av de faktorer som har diskuterats i termer av svårigheter och framgångsfaktorer. En faktor som inte har berörts är ledarskapet, som ligger som en komponent i alla stegen ovan. Ledarskapet har betydelse bland annat för anpassning efter ändrade förutsättningar och i förhållande till hur processerna mellan deltagarna utvecklar sig. Inledningsvis nämndes att projektens resultat kan förklaras i termer av deras förutsättningar och processer, men processerna har inte varit meningsfulla att studera redan nu.

På flera punkter finns det anledning för ÖKS-programmet att bygga upp kunskap om vad som fungerar (i stort och vad gäller gränsöverskridande mervärde) tillsammans med praktiker och forskare. De egna erfarenheterna kan fördjupas och lärandet förstärkas om programmet analyseras i ljuset av andra erfarenheter och relevanta teorier.

¹⁰ Se Ramböll Management Consulting (2009), avsnitt 3, om ÖKS-programmets organisatoriska särdrag.

Utifrån dessa resonemang ger vi några rekommendationer om sådant som är angeläget att ÖKS-programmet arbetar vidare med (nedan).

7. SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER

7.1 Sammanfattning

Uppdraget är att beskriva hur sex projekt inom ÖKS-programmet skapar gränsöverskridande mervärde. Projekten har valts ut för att fånga bredden i programmet och intervjuer har genomförts med nyckelpersoner. Inriktningen är att lyfta fram ramfaktorer, särskilt förutsättningarna för projektens arbete. Fokus ligger på de gränsöverskridande mervärden som projekten själva uppgett att de vill uppnå.

Hos samtliga projekt läggs stor vikt vid att skapa gränsöverskridande mervärde. Vi har identifierat tre typer av gränsöverskridande mervärde, där några projekt har sin tyngdpunkt vid att arbeta med ett gemensamt problem, några vid att lära tillsammans om individuella problem och några vid att lägga ihop sina resurser så att en kritisk massa skapas. Till en del kan sådana mervärden uppnås även nationellt, utan att överskrida nationsgränser, men här handlar det om att dra fördel av historiskt framvuxna skillnader i arbetssätt mm mellan länderna.

Svårigheterna att arbeta med gränsöverskridande mervärde har att göra med att projekten är beroende av aktörer i omvärlden, att projekten är stora och komplexa, att programteorin bygger på antaganden, att projekten kan vara underfinansierade och att det finns språkliga och kulturella skillnader mm. De största problemen som projekten lyfter fram har emellertid att göra med programmets krav på ekonomiadministrationen.

Framgångsfaktorer i projekten gällande gränsöverskridande mervärde handlar om förankring och erfarenhet, ledarskap, en genomtänkt programteori, tydliga vinster för deltagarna och en in-
trängande analys av projekten vid deras tillkomstprocess i ÖKS-programmet.

En viktig iakttagelse är att svårigheterna och framgångsfaktorerna är generella för komplexa projekt. Sådana "gränsrelevanta" faktorer som språk och kulturella skillnader är bara en liten del av det som projekten måste arbeta med för att skapa sina gränsöverskridande mervärden.

7.2 Rekommendationer

Det är av stor vikt att programmet fortsätter understödja sina projekt för att säkerställa det gränsöverskridande mervärdet. För de projekt som har startat rekommenderar vi följande åtgärder:

- ge innehållsriktat stöd till projektledarna och sätt fokus på resultaten mer än på regelverken
- för samtal med "moderorganisationerna" om projekten, för att bidra till genomslag
- samla erfarenheter/problem med nationella regelverk och framför dessa till ansvariga myndigheter
- förenkla administrationen så långt det är möjligt inom EU:s ramar, t ex genom att kopiera enklare regler från andra program såsom ramprogrammen för forskning

Det är också av stor vikt att programmet förenklar för kommande projekt och gör en strategisk analys av projektportföljen. Därför rekommenderar vi följande:

- fortsätt bistå projekten med att utveckla deras programteorier
- lägg större vikt vid tydliga besked under rådgivningsskedet, vilket borde vara lättare med förenklade urvalskriterier
- ändra tillämpningen av programmets regler så att projekten bedöms som helhet med möjlighet att enstaka aktiviteter inte uppfyller samtliga krav (urvalskriterier)
- uppmärksamma skillnaderna i projektens inriktning och identifiera lärdomar för olika typer av projekt, dvs projekt med gemensamt problem respektive projekt med gemensamt lärande om lokala problem, projekt som ligger nära de politiska processerna samt projekt med stort avstånd till ledningen (myndigheter, kommuner mm).
- bidra till att bygga upp kunskap om ledarskap i nätverk (samverkan)

Analys och lärande blir en viktig del i programmets fortsatta arbete, inte minst för att det ska vara möjligt att dra slutsatser om effekterna. Därför rekommenderar vi följande åtgärder:

- samla en faktabank med projektens erfarenheter, av att arbeta med gränsöverskridande mervärde
- analysera fler projekt, gärna genom lärandekonferenser där projektledarna medverkar
- analysera processerna i några principiellt intressanta projekt
- analysera hur deltagarna påverkas och vilka normkonflikter de ser
- analysera hur omvärlden (moderorganisationer, politiska organ) har agerat i förhållande till projekten, beskriv den lokala innovationsmiljön
- analysera effekterna på moderorganisationerna, t ex risken för "projektifiering" av regionalt utvecklingsarbete
- relatera resultat och effekter till förutsättningar och processer
- lyft det unika till en generell diskussion om förutsättningar för regionalt utvecklingsarbete och gränsregional samverkan. Erfarenheterna har generellt intresse, men bara om de systematiseras och relateras till andra erfarenheter och teorier.

INTERVJUER OCH DISKUSSION

Strategisk nanoteknisk satsning – forskning, utveckling & kommersialisering:

- Lund (Sverige) 15 januari: Johan Borgström och Markus Lindberg, Öresundsuniversitetet (Lund, Sverige), Francis Romstad, Danmarks tekniska universitet (DTU) och Kasper Nørgaard, Köpenhamns universitet (Danmark)

Women In Business:

- Fredrikshamn (Danmark) 21 januari: Frida Barrett, Föreningen Norden (Sverige), Karen Bagge-Nielsen, Fredrikshavn erhvervsråd (Danmark), Hilde Lona och Wenche Fresvik, Aust Agder Fylkeskommune (Norge), Lone Johansen, Region Nordjylland (Danmark)

IBU-Öresund, infrastruktur og byudvikling

- Helsingborg (Sverige) 14 januari: Charlotte Lindström, Region Skåne (Sverige)
- Hillerød (Danmark) 10 februari: Birgit Elise Petersen och Nicole Due, Region Hovedstaden (Danmark)

Nordiske cykelbyer:

- Mölndal (Sverige) 16 december: Malin Månsson, Mölndals stad
- Fredrikshamn (Danmark) 21 januari: Finn Rasmussen, Fredrikshavn kommune

Öresundsregionen som kreativ metapol: Udvikling og vækst i Öresundsregionen med kultur erhverv-plan-samarbejde som drivkraft

- Malmö (Sverige) 10 februari: Søren Buhl Hornskov, Herlev bibliotek (Danmark), och Ola Jacobson, Region Skåne (Sverige)

Västerhavets kulturarv:

- Göteborg (Sverige) 16 december: Maria Forneheim, Göteborgs stadsmuseum, och Aina Aske, Larvik museum (Norge)

Förvaltande myndighet och sekretariat för ÖKS-programmet:

- Kristiansand (Norge) 25 november: Josefine Majewski, Martin Lund, Niclas André, Jørn Haabeth, Merete Røder
- Göteborg/Malmö (distans) 16 december: Josefine Majewski, Martin Lund, Jørn Haabeth, Andreas Catoni, Merete Røder
- Malmö (Sverige) 15 januari: Josefine Majewski, Martin Lund

ÖKS-programmets referensgrupp för utvärdering

- XX mars:

ÖVRIGA REFERENSER

- Colomb, Claire (2007): "The added value of transnational cooperation: towards a new framework for evaluating learning and policy change", *Planning Practice and Research*, vol 22, no 3, sid 347-372
- Hill, Michael & Peter Hupe (2002): *Implementing public policy*, Sage
- McGuire, Michael (2006): "Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it", *Public Administration Review*, supplement to volume 66, sid 33-43
- Niklasson, Lars, Karin Eduards & Marie-Louise Eriksson (2009): *Uppföljning av de tematiska myndighetsgrupperna. Är grupperna ett bra redskap att stärka det tvärsektoriella samarbetet för hållbar regional tillväxt?*, Faugert & Co Utvärdering AB, http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/se/rapporter/2009/TMG_uppfoljning.pdf
- Perez, Eugenia & Patrik Sandgren (2007): *Nanoteknikens innovationssystem*, Vinnova analys 2007:01, Vinnova
- Ramböll Management Consulting (2009): *Samarbete kring Öresund, Kattegat och Skagerrak: Hur fungerar det nya EU-programmet?*
- SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Delbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté*
- Svensson, Lennart et al (2009): *Learning through ongoing evaluation*, Studentlitteratur
- Yin, Robert K (2009): *Case study research*, fjärde upplagan, Sage