



Erfarenheter från EU-projekt i Örebroregionen under strukturfondsperioden 2007-2013

Lina Storbacka

Innehåll

1. Förord	4
2. Inledning	5
2.1 Varför samla ihop praktiska erfarenheter från EU-projekt?	5
2.2 Europa 2020 och EU-projekt i Örebroregionen	5
2.3 Strukturpåverkande ambitioner i EU-projekt	7
3. Vad säger de nationella rapporterna och utvärderingarna?	8
3.1 Strukturpåverkan och horisontella perspektiv	8
3.2 Programgenomförande och projektresultat	10
3.3 Programformalia, projektadministration och uppföljning	11
4. Erfarenheter från Örebroregionen	13
4.1 Initiering av projekt	13
4.2 Genomförande av projekt	16
4.3 Avveckling av projekt	19
5. Sammanfattning	22
5.1 Kärnan i erfarenheterna från Örebroregionen	22
5.2 Erfarenheter från nationell följeforskning jämfört med Örebroregionen	23
6. Källförteckning	25
7. Bilagor	26
7.1 Finansiering av EU-projekt i Örebroregionen	26
7.2 Intervjuade personer	26
7.3 Frågeformulären	27

1. Förord

Den här rapporten syftar till att lyfta erfarenheter från EU-projekt som bedrivits i Örebroregionen under förra programperioden 2007-2013. I och med att EU är inne i en ny budgetperiod för 2014-2020, finns det ett värde i att blicka tillbaka och fundera över vad som varit bra och mindre bra, när det kommer till enskilda projekt men även i strukturfondsprogrammen överlag. Rapporten har skrivits på initiativ från nätverket EU-Pris¹ och syftar till att sprida kunskap och goda exempel från tidigare projekt som drivits i regionen till alla som ska arbeta med EU-projekt under den nya programperioden.

Strukturfonderna är en viktig del av EU:s sammanhållningspolitik, och den här rapporten fungerar som en överblick vilken kombinerar vad utvärderingar sagt om programgenomförandet nationellt med de specifika erfarenheter som samlats i Örebroregionen. Fokus i den här rapporten ligger på projekterfarenheter från Europeiska regionalfonden, Europeiska socialfonden och Landsbygdsprogrammet samt från projekt som drivits inom ramen för EU:s sektorsprogram (FP7) och inom de territoriella samarbetsprogrammen (InterReg).

De nationella och regionala utvärderingarna målar överlag en försiktigt positiv bild över det arbete som bedrivits under förra programperioden. Strukturell påverkan anses inte ha fått det genomslag som förväntats, och detta förklaras med felriktade ambitioner i programskrivningarna för perioden 2007-2013. På det regionala och lokala planet har däremot resultaten varit goda och bidragit till det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet. Arbetet med de horisontella perspektiven som ska genomsyra alla EU-projekt har fått blandade recensioner, då det inom vissa områden varit svårt att se mervärdet av att aktivt implementera dem. Erfarenheterna från Örebroregionen med att arbeta i EU-projekt pekar på en rad saker som skiljer sig från de nationella utvärderingarna, medan andra saker stämmer överens.

De enskilda projekten har lyft saker som är viktiga att ha med sig in i ett projektarbete, såsom en god förankring i regionen, en projektledare som varit inblandad i riggningen av projektet, ett aktivt tänk kring horisontella perspektiv, en förståelse för projektadministrationen samt tid för denna. Slutligen poängteras vikten av att redan från början ha en tanke kring hur projektet ska integreras in i befintliga strukturer efter avslutad projektperiod.

¹ EU-Pris består av representanter från Regionförbundet Örebro, Örebro Läns landsting, Örebro Kommun, Örebro universitet, Enterprise Europe Network samt Länsstyrelsen i Örebro län. Syftet med EU-Pris är att skapa en gemensam plattform mellan regionens större offentliga aktörer för att strategiskt arbeta i nuvarande programperiod och samordna ett strategiskt tänk kring utlysningar, projektansökningar och liknande vilket skapar mervärde för hela regionen.

2. Inledning

2.1 Varför samla ihop praktiska erfarenheter från EU-projekt?

Sverige och Örebroregionen har gått in i den nya programperioden för genomförande av strukturfonderna 2014-2020. Den här rapporten syftar till att på ett överskådligt sätt beskriva erfarenheter kring arbetet med EU-projekt som samlats i Örebroregionen under förra budgetperioden, 2007-2013. Rapporten är tänkt att förmedla vidare kunskap och klokheter som är nyttiga för alla som ska arbeta med EU-projekt att ha med sig in i arbetet med skapandet av projekt i den nya programperioden. Ett framsynt tänk vid projektutlysningar, ansökningar, skrivningar samt under genomförande- och avvecklingsfasen är en förutsättning för bra projekt i Örebroregionen vilket skapar mervärde i hela regionen. Den här rapporten ska bidra med goda exempel, beskriva oförutsedda svårigheter samt visa på vad som är värdefullt att tänka på vid projektverksamhet i Örebroregionen.

Genom intervjuer med projektägare, projektledare och administratörer har den här rapporten samlat erfarenheter från en rad olika projekt som bedrivits i Örebroregionen under programperioden 2007-2013. Rapporten bygger även på utvärderingar av de svenska strukturfondsprogrammen som har publicerats och som omfattar nationell såväl som regional nivå. Utvärderingarna används för att lyfta upp generella lärdomar av arbetet med EU-projekt under förra programperioden, för att sedan flytta fokus till Örebroregionen och på att redovisa de unika erfarenheter som samlats här. Resultatdelen, kapitel 4, presenterar de lärdomar som samlats i regionen under förra programperioden.

Den inledande delen av rapporten, avsnitt 2.2, börjar med att kortfattat beskriva hur de olika strukturfonderna hänger ihop med EU:s sammanhållningspolitik, med Örebroregionens regionala utvecklingsarbete samt hur de hänger ihop med varandra. Denna introduktion inkluderas för att klargöra hur beslut om regionala tillväxt- och utvecklingsåtgärder tas på EU-, nationell- samt regional nivå, och för att placera de EU-projekt som bedrivits här i regionen i ett större sammanhang.

2.2 Europa 2020 och EU-projekt i Örebroregionen

Europa 2020-strategin är en av Europeiska kommissionen antagen tioårsstrategi som syftar till att skapa smart, hållbar, och inkluderande tillväxt. Strategin verkställs genom sammanhållningspolitiken, vars syfte och ambition är att minska regionala skillnader och ojämlikhet mellan människor, samt att bidra till en ekonomisk, social och territoriell sammanhållning inom EU. EU:s strukturfonder, sektorsprogram samt interregionala samarbetsprogram är de instrument som används för att stärka regional tillväxt och sysselsättning inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. De erfarenheter som samlats i den här rapporten kommer från projekt som drivits inom ramen för Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska regionala

utvecklingsfonden (ERUF), Landsbygdsprogrammet² samt inom ramen för sektorsprogrammen (FP7) och InterReg. De tre förstnämnda benämns hädanefter *strukturfonder*³ då de gemensamt åsyftas, medan de två sista benämns *transnationella EU-projekt*. När alla intervjuade projekt åsyftas gemensamt används samlingsbenämningen *EU-projekt*.

Som regionalt tillväxtansvarig i Örebroregionen arbetar Regionförbundet Örebro utifrån en regional utvecklingsstrategi. Denna fungerar som en vägvisare för regionens framtidsarbete. Den regionala utvecklingsstrategin är inte avhängig EU:s sammanhållningspolitik som sådan, men överensstämmelse av mål och visioner är en förutsättning för att sammanhållningspolitiken ska ha regionalt och lokalt genomslag. Strukturfonderna, sektorsprogrammen samt de interregionala samarbetsprogrammen är i bred mening inriktade på utveckling av regioner, och dessa blir då ett viktigt verktyg för regionen att nå de regionala utvecklingsmålen.⁴

Inom ESF och ERUF ingår Örebro län i programområde Östra Mellansverige (ÖMS) vilket omfattar länen Uppsala, Södermanland, Örebro, Västmanland och Östergötland.⁵ Förvaltande myndighet för ERUF är Tillväxtverket och för ESF Svenska ESF-rådet. Förvaltande myndighet för Landsbygdsprogrammet på regional nivå är respektive länsstyrelse eller sametinget.

Under programperioden 2007-2013 skulle socialfondsprogrammet ytterst leda till en *ökad tillväxt genom god kompetensförsörjning samt ett ökat arbetskraftsutbud*. I programdokumentet för ERUF i ÖMS 2007-2013 prioriterades insatsområdena Innovativa miljöer, Entreprenörskap samt Tillgänglighet. Arbetet med dessa skulle leda till att målen på 4000 nya arbetstillfällen, 2000 nya företag samt en samordnad kollektivtrafik uppnåddes i ÖMS. Landsbygdsprogrammet 2007-2013 hade till målsättning att stödja en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Landsbygdsprogrammet var uppdelat på fyra områden, så kallade *axlar*, som vardera fokuserade på förbättring av jord- och skogsbrukets konkurrenskraft, lokal samverkan samt andra landsbygdsspecifika utvecklingsmål. Målen och inriktningarna för axlarna var gemensamma inom hela EU men under programperioden 2007-2013 lades det på respektive länsstyrelse samt sametinget att utforma en strategi för hur

² Exklusive Leader-programmet

³ Utöver dessa tre finns inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik även sammanhållningsfonden och fiskerifonden, vilka också kan kallas strukturfonder. Dessa tas dock inte med i rapporten då den förstnämnda inte finansierar projekt i Sverige och den sistnämnda under programperioden 2007-2013 inte har finansierat projekt i någon större utsträckning i Örebroregionen.

⁴En rapport som togs fram av Central Sweden 2014 redovisar hur Regionförbundet Örebros styrdokument för regional utveckling överensstämmer med Europa 2020-strategin. Den visar att överensstämmelsen mellan Europa 2020-strategin och regionala utvecklingsstrategin är god inom områdena sysselsättning och utbildning. En något svagare förankring hittas gällande målen om forskning och utveckling samt klimat och energi, samt en än mer bristfällig överensstämmelse återfinns gällande målet om en ökad social delaktighet. Vad denna diskrepans betyder för implementeringen av strukturfondsprogrammen på regional nivå återstår att analysera. Klart är dock att en god korrelering mellan de övergripande Europa 2020-ambitionerna och de regionala handlingsplanerna för strukturfondsprogrammen är en förutsättning för en god målluppfyllelse av den för EU gemensamma sammanhållningspolitiken.

⁵ På EU-nivå betecknas ÖMS som en NUTS-2 region i egenskap av sin befolkningsmängd.

programmet skulle genomföras inom respektive region. Denna strategi skulle samverka med det regionala utvecklingsprogrammet i respektive län.

Inkluderat i den här rapporten finns erfarenheter från projekt som bedrivits i Örebroregionen i samarbete med parter i andra länder. Ett av projekten drevs inom ramen för ett av EU:s sektorsprogram, FP7, som var EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling och ytterst syftade till att stärka den vetenskapliga och tekniska grunden för Europas näringsliv samt att uppmuntra EU:s internationella konkurrenskraft. Andra transnationella projekt som ingår i denna rapport var projekt inom InterReg, vilket är samlingsnamnet på EU:s territoriella samarbetsprogram för transnationellt och interregionalt samarbete över nationsgränser. Inom dessa territoriella samarbetsprogram sker samverkan mellan länder/regioner baserat på deras geografiska läge.

2.3 Strukturpåverkande ambitioner i EU-projekt

Förutom att bidra till regional utveckling utifrån de konkreta mål som återfinns i regionens utvecklingsstrategi, ska strukturfonderna som namnet antyder bidra till att förändra strukturer i samhället. Följeforskningen av regionalfondsprogrammet 2007-2013 beskriver det svenska programgenomförandet som ett exempel på hur EU:s sammanhållningspolitik kan användas för att skapa sysselsättning samt få till stånd strukturomvandling för regional tillväxt. Detta backas upp med att de regionalt antagna operativa programmen bidrar till att stärka regionerna och länsvisa samarbeten. Vad som menas med strukturpåverkan skiljer sig dock mellan de olika strukturfonderna, och en presentation av utvärderingar och följeforskning beskriver detta närmare i kapitel 3. Den här rapporten kommer i kapitel 4 sedan att diskutera hur det har resonerats kring strukturpåverkan i de EU-projekt som genomförts i Örebroregionen.

En ytterligare aspekt av strukturpåverkan är de horisontella perspektiv⁶ som förväntas genomsyra ett EU-projekt. Inom ESF innebär det att projekten förväntas arbeta jämställdhetsintegrerat och med tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. I det operativa ERUF-programmet för ÖMS 2007-2013 noteras att fokus ska läggas på jämställdhet mellan kvinnor och män, integration och mångfald samt en bättre miljö, för att på så sätt stimulera de tillväxtskapande faktorerna. Utöver miljökriterierna talas det i Landsbygdsprogrammet om jämställdhet och icke-diskriminering som viktiga utvecklingsfrågor för landsbygden och landsbruket. Hur arbetet med dessa, i vissa sammanhang abstrakta perspektiv, har gått till i Örebroregionen beskrivs närmare i kapitel 4, tillsammans med praktiska erfarenheter av hur integration av horisontella perspektiv kan gå till i projektets alla faser.

⁶ I ERUF benämns dessa horisontella *kriterier* medan de i Landsbygdsprogrammet kallas horisontella *prioriteringar*. Det gemensamma för dessa begrepp är att de syftar till perspektiv som skall genomsyra hela programmet och alla projekt däri. För enkelhetens skull benämns de härnäst horisontella *perspektiv*.

3. Vad säger de nationella rapporterna och utvärderingarna?

Den här rapporten tar avstamp i ett antal nationellt författade rapporter och utvärderingar av de olika strukturfonderna i Sverige.⁷ Följeforskning som bedrivits under programperioden har även bidragit till att fånga in generella erfarenheter som strukturfondsprogrammen 2007-2013 fört med sig.⁸ Nationella övergripande rapporter och regionala utvärderingar har ett stort värde i och med att de ger en fingervisning om hur arbetet inom respektive strukturfondsprogram har fortlöpt. De ger en generell bild av vilka delar av programmet som bör ses över och revideras inför nästa programperiod. I det här kapitlet tas några av de nationella rapporternas slutsatser upp, och i sammanfattningen i kapitel 5 kommer sedan en jämförelse av de erfarenheter som observerats på nationell nivå respektive de som framkommit här i Örebroregionen. Det ska dock poängteras att någon övergripande rapport innehållandes alla EU:s sektorsprogram och andra transnationella samarbetsprogram inte finns publicerad, då projekten inom dessa skräddarsys efter sektorn och/eller utmaningen som ska lösas. Rapporteringen kring dessa EU-projekt utgår därmed från de specifika projektens förutsättningar när utvärderingar genomförs och har då ofta en för specifik inriktning för att kunna uttala sig generellt om återkommande problematik inom EU-projekt.

3.1 Strukturpåverkan och horisontella perspektiv

De strukturpåverkande aspekterna av projekt som genomförts inom ramen för strukturfonderna understryks noggrant i programskrivningarna. Det är dock inte alltid lätt att bedöma vilken strukturell påverkan ett projekt har haft. Kvantitativa mål, i form av nystartade företag eller nya arbetstillfällen, är till exempel lättare att mäta än kvalitativa mål som kanske betonar utvidgade kontaktnät, förbättrat samarbete eller nya former för tillväxtarbete. Följeforskningen av strukturfondsprogrammen i ÖMS från 2011 fann att projekten själva lyfte fram de mer konkreta målen som de viktigaste och de som mest troligt kommer kunna uppnås. Samtidigt lyfter Tillväxtverket i sin undersökning av det strukturförändrande arbetet i Regionalfonden att ÖMS tar ett brett angreppssätt för att åstadkomma strukturförändringar, och menar att detta även har uppnåtts. Tecken på detta menar Tillväxtverket är en utvecklad näringslivssamverkan, en förstärkt entreprenörskaps- och innovationskultur samt en förstärkt infrastruktur. Att kartlägga dessa nätverk och plattformar för samarbete som utvecklats och utvidgats i regionen är ett sätt att beskriva strukturförändring.

⁷ EU:s strukturfonder i Sverige 2014-2020, En genomförandeorganisation för ökat regionalt inflytande, SWECO, april 2012; Hållbar strukturförändring för regional konkurrens- och innovationskraft, Tillväxtverket rapport 0147, februari 2012; Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Östra Mellansverige 2007-2013, Tillväxtverket, oktober 2011; Utvärdering av Europeiska socialfonden i Sverige preliminära resultat, Ramböll, december 2012

⁸ En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen, 23 slutsatser, Tillväxtverket rapport 0129, april 2012; Följeforskning i programområde Östra Mellansverige, Slutrapport, Tillväxtverket rapport 0102, september 2011; Årsrapport 2012 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, Jordbruksverket rapport 2013:26

En utvärdering som gjorts av socialfondsprogrammet 2007-2013 nationellt i Sverige visar att programmet har haft svag påverkan på strukturnivå, men samtidigt god påverkan hos deltagare på den individuella nivån. Viktigt att poängtera är att de strukturförändringar som avses i den utvärderingen handlar om konkreta effekter, som att projekten bidragit till förändrad lagstiftning, att de påverkat lokala och regionala utvecklingsstrategier eller att de spridit kunskap om hur utanförskap kan motverkas.

Skillnaden i användningen av dessa konkreta indikatorer på hur strukturförändringar ska mätas gör det svårt att jämföra de strukturförändringar som Socialfonden respektive Regionalfonden anses ha åstadkommit. Socialfondens resultat förklaras med att det funnits en skillnad mellan programmets mål – strukturförändring – och dess medel – vilket varit insatser på individnivå. Projekt inom Regionalfonden kunde och kan å andra sidan ha strukturförändringar som både mål och medel. Ett exempel från Örebroregionen är skapandet av Örebroregionen Science Park, som fungerar som en plattform för förstärkt entreprenörskaps- och innovationskultur. Det är ett tydligt exempel där strukturförändring – och i ERUF-programmets definition en *förstärkning* – har genomdrivits i projektform. Att utvärderingarna av de olika strukturfondsprogrammen redovisar resultaten av strukturförändringar olika är därför inte underligt.

Under rubriken ”Strategisk inriktning avseende hållbar utveckling” står i ÖMS regionalfondsprogram 2007-2013 att genomförandet av det operativa programmet ska integreras av fyra horisontella perspektiv: *jämställdhet, etnisk mångfald, folkhälsa och miljö*. Vidare poängteras att dessa kriterier inte automatiskt kan likställas med hållbar utveckling, men att de kan bidra till en sådan. Inom programmet har det inte formulerats särskilda mål för de horisontella perspektiven, utan de förutsätts bli integrerade i en ”helhetssyn som prioriterar och lyfter fram hållbar utveckling och tillväxt som en central drivkraft för ÖMS affärs- och näringslivsutveckling”. Följeforskningen från ERUF i ÖMS lyfter att måluppfyllelsen avseende de horisontella perspektiven är varierande. Vissa projekt anger att måluppfyllelsen är god, medan andra anger att den är låg eller att de inte kan göra en bedömning. Det lyfts dock som bekymmersamt att projekt som till exempel haft direkt inriktning att skapa sysselsättning har haft svårt att nå dessa mål med avseende på i programmet specifikt utpekade grupper såsom kvinnor och personer med utländsk härkomst. När det kommer till ERUF konstaterar den nationella rapporten att projekten i första hand arbetar med att leva upp till programmets krav, men att kunskapen om de dynamiska effekterna av att integrera de horisontella perspektiven i tillväxtarbetet saknas hos de som initierar projekt.

Projekt inom Landsbygdsprogrammet har upplevt samma typ av problematik. En halvtidsrapport från 2012 som beskriver alla Sveriges regionala nivåer utifrån ett övergripande perspektiv beskriver svårigheter att arbeta med främst integration, då det handlar om att lära känna nya målgrupper som länsstyrelserna annars inte kommer i kontakt med. Upplevelser från vissa län menar också att arbetet med de horisontella perspektiven har medfört en inte helt motiverad särbehandling av t.ex. kvinnor. Rapporten noterar att de horisontella perspektiven används olika mellan länen, där de i vissa enbart fungerar som

verktyg för informations- och utbildningsinsatser medan de i andra län utgör prioriteringsgrund för projekt. De horisontella perspektiven har sedermera tolkats och använts på olika sätt inom de olika programmen och på projektnivå. Tydligare riktlinjer för de horisontella perspektiven, och hur de ska genomsyra projekt- och programgenomförandet i sin helhet efterfrågas av bland annat halvtidsutvärderingen av ERUF och ESF-programmen.⁹

3.2 Programgenomförande och projektresultat

Generellt ter sig utvärderingarna av strukturfondsprogrammen 2007-2013 försiktigt positiva. Halvtidsutvärderingarna såväl som slutrapporterna betonar vikten av konsekvent uppföljningsarbete samt integrerade lärandeprocesser i programmen som helhet.

Utvärderingen av Socialfonden pekar på en diskrepans mellan programmets mål och medel. Logiken bakom ESF 2007-2013 gick ut på att strukturer regionalt och nationellt skulle förändras genom att ett stort antal projekt med fokus på enskilda individer genomfördes lokalt. Tanken inom ESF var att varje projekt utöver ordinarie arbete med att stärka individer skulle axla ett ansvar för att implementera de utvecklade metoderna och föra vidare lärdomar till externa aktörer. Den strukturpåverkan som uppnås genom detta bottom up-orienterade genomförande har blivit ifrågasatt, inte minst på grund av att lokala projekt oftast inte har kapacitet att jobba aktivt med den här typen av strukturförändringar. Slutsatsen kring detta inom ESF blir att projektägare och projektledare inte alltid är rationella och goda deltagarantal inte automatiskt bidrar till strukturförändringar. Trots den svaga kopplingen mellan ESF-programmets strukturförändrade ambitioner och dess genomförande pekar utvärderingen på att Socialfonden lett till goda resultat på individnivån och att projekten bidrar med ett tydligt mervärde i förhållande till vad som redan görs. Att projekt bedrivs på den lokala nivån och närheten det innebär till målgruppernas vardag och verklighet lyfts som ett mycket positivt resultat av ESF. De tydliga avtrycken på individnivå, det goda engagemanget bland deltagare och personal samt de förhållandevis långa projekttiderna har bidragit till att Socialfonden betraktas som ett väl fungerande program.

Den gemensamma halvtidsutvärderingen/följeforskningen av ESF och ERUF som sammanställdes 2009 målar en relativt negativ bild över hur projekten förankras regionalt. De lyfter svårigheterna att se kopplingen till programportföljen och hur projektet ska kopplas ihop med analysen av regionens svagheter och utvecklingspotential. Många av projekten har även förefallit bortkopplande och isolerade från den ordinarie verksamheten. Den regionala och lokala förankringen är en förutsättning för att projekt ska nå önskat resultat. Följeforskning av ERUF från 2012¹⁰ är inne på samma spår och noterar även att ett meningsfullt programgenomförande inte präglas av ”pengar som söker projekt”, vilket ibland

⁹ *Vad har vi lärt oss i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet*, APeL FoU, 2009

¹⁰ *En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen, 23 slutsatser*, Tillväxtverket rapport 0129, april 2012

varit fallet. Rekommendationer från utvärderingen av Regionalfondsprogrammet i ÖMS 2007-2013 betonar vikten av att projekten utöver att vara innovativa ska vara additionella. Med detta menas att det ska tydliggöras hur de projekt som startas ska bidra till utvecklingen i regionen. Detta ska grunda sig på en tydlig behovsanalys, där projekt som startas i regionen i första hand utgår från de behov som finns.

Landsbygdsprogrammet rapporterar om projektresultat i tydliga tabeller och siffror, men en övergripande djupanalys av programgenomförandet nationellt eller regionalt saknas. Utvärderingar och följeforskningsinsatser ligger på respektive länsstyrelse att ta ansvar för, och fokuseras då på områdena inom respektive axel. Följeforskningen från Landsbygdsprogrammet som publicerats av Jordbruksverket redovisar *hur* utvärderingen av programmet bör gå till hos de enskilda projekten. Den ger visserligen rekommendationer baserade på tidigare resultat hos Landsbygdsprogrammet, men är för specifika för att på ett användbart sätt bidra till den här rapportens övergripande syfte.

3.3 Programformalia, projektadministration och uppföljning

När ett EU-projekt har fått godkännande och ska genomföras finns det en rad regler och förordningar att förhålla sig till. Hur ”lyckat” ett projekt anses vara i fråga om strukturpåverkan och måluppfyllning bedöms till stor del av hur väl förankrat projektet har varit i lokala och regionala förutsättningar, samt hur administrationen har skötts. Följeforskningen av ERUF i ÖMS konstaterar att eftersom det ofta ska till betydande administrativt arbete innan ett projekt faktiskt börjar ta fart, och att dessa processer inte alltid täcks av EU-finansieringen, är förberedelsen av dessa områden, samt vem som äger och driver projektet, avgörande. Det blir då väsentligt om det finns tidigare kunskap om att driva EU-projekt eller om det finns utrymme i projektbudgeten för att lägga tid/resurser på den administrativa biten av projektarbetet. I praktiken blir de totala kostnaderna för att starta upp ett projekt större än vad som kan utläsas från projektbudgeten, och detta kan avskräcka från att starta upp de för regionen nödvändiga projekten. Inte minst kan det verka avskräckande på organisationer som från början kanske inte har ett stort spelutrymme när det kommer till resurser, men som i teorin är optimala projektägare i egenskap av sin innovationskraft och organisering. Utvärderingarna visar att regionalfondsprojekt som fått EU-medel är tveksamma till att fortsätta arbeta med fonden som finansieringskälla.

Utvärderingen av ESF framhåller att det ligger någonting intuitivt kontraproduktivt i att bedriva projekt, som förväntas vara innovativa och utvecklingsdrivande, inom fyrkantiga byråkratiska EU-ramar. Det framgår av utvärderingen att det finns utbredd kritik mot administrationen inom Socialfonden. Administrationskritiken handlar dels om att projektägare tvingas ligga ute med stora resurser, till exempel pengar och personal, från kärnverksamheten, och dels om att tid-, löneredovisningen etc. är invecklad och kräver mycket tid. En annan punkt som får kritik är medfinansieringsreglerna. Till exempel, i ESF:s andra programområde (ökat arbetskraftsutbud) kan medfinansieringen ibland bestämmas utifrån deltagarnas inkomst. Deltagarna i dessa projekt är per definition de som har svagast ställning och därmed

lägst inkomst på arbetsmarknaden, och medfinansieringen blir då svår att få till. Precis som följeforskningen av ERUF lyfte kan detta avskräcka vissa organisationer som skulle vilja driva för regionen viktiga projekt.

Inom Landsbygdsprogrammet konstateras att den tunga byråkratin kring EU-finansierade projekt sker på bekostnad av faktiskt projektgenomförande och i många fall blir ett hinder för projektsökande. Långa handläggningstider och regeländringar försvårar ytterligare för de som vill dra igång ett projekt inom Landsbygdsprogrammet. Det upplevs också som att likviditetsproblem uppstår för små ideella organisationer som vill driva projekt, och att en stark fokusering på kortsiktiga jobbskapande aktiviteter skymmer det långsiktiga arbetet och engagemanget.

Uppföljningen är ytterligare en sak som lyfts av utvärderingarna av strukturfondsprogrammen. Att bedriva följeforskning av ett projekt är naturligtvis önskvärt, men det finns sällan någon självklar fortsättning på detta efter att projektet avslutas, något som är viktigt för att kunna se långsiktiga effekter. Följeforskningen av ERUF ger sig själv kritik i den här kategorin, och menar att följeforskning har genomförts under programperioden men att det har saknats en fungerande lärkultur som ser till att erfarenheterna faktiskt förvaltas. Vidare har följeforskningen främst fokuserat på resultatmål, men mindre på processmål som kan ge en indikation av vad som är nyttan av de mål som uppnås inom ramen för projektet. De övergripande och långsiktiga resultat som lyfts inom strukturfondsprogrammen är emellertid smått positiva. Följeforskningen tycker sig se att strukturfondsprogrammen har bidragit till ett paradigmskifte i den regionala tillväxtpolitiken – från fokus på bidrag och utjämning till regionalt innovations-, tillväxt- och sysselsättningskapande insatser. Den analysen får långtgående betydelse för framtiden och skvallrar om att utvecklingen går åt rätt håll. Även om det funnits brister i programgenomförandet och resultaten i viss mån varit blygsamma visar framgångsfaktorerna på att strukturfondsprogrammen faktiskt fått effekt.

4. Erfarenheter från Örebroregionen

I Örebroregionen har det under programperioden 2007-2013 drivits en mängd olika EU-projekt. Beroende på vilken strukturfond eller EU-program projektet tillhör(t), och sedermera vilket programområde eller inom vilken sektor projektet har verkat, har upplevelserna av att driva EU-projekt i Örebroregionen skiljt sig. Olika erfarenheter kommer sig även av vilken typ av projekt som drivits, vilka förutsättningar som funnits, vem som varit målgrupp, vilken tidsplan och budget som funnits och vad målsättningen har varit. Den stora bredd på projekt som drivits i Örebroregionen gör det naturligtvis intressant att peka på skillnader och likheter programmen emellan, och att fundera på hur erfarenheterna ska förvaltas in i nästa programperiod.

Under arbetet med att samla ihop projekterfarenheter i Örebroregionen visade det sig ganska snabbt att erfarenheterna bäst redovisas i enlighet med projektcykelns kronologiska ordning. Oavsett vilket strukturfonds- eller sektorsprogram som projektet fått finansiering från, vilken inriktning det varit på projektet eller dess budget, har projekten som arbetsform stött på liknande problem och utmaningar vid de olika tidpunkterna under projektarbetets gång. Därför delas det här resultatkapitlet in efter de olika faserna i projektgenomförandet – initiering, genomförande och avveckling. Det ska tilläggas att denna rapport inte gör anspråk på att vara uttömmande i fråga om erfarenheter från förra programperioden, men att den relativa bredd på intervjuade projektledare, projektägare och administratörer ändå har lett till ett stort och varierande underlag på vilken följande punkter baseras.

4.1 Initiering av projekt

Regional förankring av EU-projekt – varför just dessa projekt just här?

EU-projekten i Örebroregionen under programperioden 2007-2013 initierades på en rad olika sätt. Bland de projekt som den här rapporten har tittat närmare på finns några där projektförslag inkom från transnationella nätverk som regionen redan var med i, ett annat startades som svar på en regeringsförklaring att satsa på kvinnors företagande. Andra gånger har projekt skapats som en del av arbetet med Örebroregionens utvecklingsstrategi, då ambitionen varit att stärka upp vissa i strategin nämnda områden, eller att söka en lösning på ett problem eller en brist i regionen. Det har även funnits projekt som fungerat som förstudier och till exempel kartlagt vad som skulle behöva göras för att säkra utvecklingen av kollektivtrafiken i regionen i enlighet med den regionala översiktsplanen.

Erfarenheter visar att det är svårt att lyckas med ett projekt som har initierats ”bara för att” det ska göras en insats riktad mot en viss grupp. Till exempel kan det bli svårt att uppnå tänkt resultat om verkligheten förhåller sig på ett annat sätt än vad som antagits, till exempel om projektet grundas på förutfattade meningar snarare än på fakta och undersökning av målgruppen projektet vill rikta sig mot. Missar förberedelserna hur saker och ting förhåller sig, hur system och strukturer ser ut, kan projekten inte bara bli missriktade utan kan

avskräcka från att liknande projekt startas i framtiden. Vid genomförande av ett större projekt som involverar till exempel flera kommuner, är det viktigt att undersöka hur projektet kommer att mottas. Projektet vill inte skriva någon på näsan och det bör framgå redan från början hur projektet bidrar med mervärde för alla inblandade parter. Genomförandefasen underlättas av att projektet gjort en grundlig förankring i just de problemställningar som ska adresseras i regionen. Alla initiativ som tas utanför eller i regionen kommer slutligen att behöva förhålla sig till regionala förutsättningar, och därför är det viktigt att den regionala förankringen – vad ska vi förändra just här i regionen – finns med i riggningen av projektet. Det är tydligt att tankar kring den regionala förankringen sett olika ut inom de olika EU-projekten. Ibland har det tänkts kreativt, då till exempel Örebroregionen har deltagit i Central Baltic Programme, som är ett samarbetsprogram mellan Sverige, Finland, Estland och Lettland, trots att Örebroregionen inte ligger direkt vid Östersjön. Den regionala förankringen kan ändå bli tydlig, till exempel i det fallet projektet syftade till att marknadsföra cykelturism i regionen.

Planering – uppstart – förankring i hemorganisationen

Gemensamt för alla projekt är att det krävs grundlig planering och en väl genomtänkt projektriggning för att projektet ska leda till önskat resultat. Det kan innebära ett stort arbete att ta fram underlag och argumentera för varför just det projektet är önskvärt att satsa på. I samma kategori är förankringen i hemorganisationen och backningen från projektägare en fråga som kommit upp flera gånger under intervjuerna. Inom etablerade organisationer, till exempel Regionförbundet Örebro, finns det genomtänkta manualer för hur projektriggingsarbetet ska gå till. Eftersom den regionala utvecklingsstrategin är ett styrdokument som genomsyrar allt utvecklingsarbete Regionförbundet ägnar sig åt, blir det också enklare att inom en sådan organisation veta exakt var ett potentiellt projekt kommer passa in i det regionala utvecklingsarbetet. Initiativet till projekt kan även tas här, och då skapas de ofta utifrån att det identifierats en brist eller en åtgärd som skulle kunna sättas in som en åtgärd för att lösa ett problem eller skapa sig en bild över ett för regionen intressant område. I en intervju angående Landsbygdsprogrammet nämndes att det kan vara värt att tänja på programmets ramar, om det anses att projektet fyller ett syfte som saknas. I det fallet startades ett projekt som riktade sig till unga på landsbygden som ville starta företag, och länsstyrelsen som projektägare vågade satsa även om idén var otraditionell i de sammanhangen.

Schemaläggning av tid för uppstart av projekt, där deltagare som ska bli samarbetspartners får bekanta sig med varandra, är något som i en del projekt inte har prioriterats. Det tar tid att sätta sig in i hur olika nya samarbetspartners tänker, hur de resonerar och vad de förväntar sig av projektet. Det kan tyckas självklart att de ansvariga innan projektstart har satt sig ner och diskuterat dessa saker med sina samarbetspartners, men upprepade gånger under intervjuerna lyftes en önskan om att det hade schemalagts tid och avsatts resurser för detta i början av projektet. Detta kan vara speciellt viktigt vid uppstart av ett transnationellt EU-projekt, där människor från olika länder till stor del ska kommunicera på ett annat språk än sitt modersmål. Ord som kan verka främmande för en svensk att använda i skrift och tal kan

ibland vara de korrekta att använda i EU-sammanhang. Dessa synpunkter är centrala oavsett vilken nivå projektet genomförs på. Även i ÖMS-gemensamma projekt är det viktigt att kunna lita på att de andra vill dra åt samma håll och tänker likadant kring vad projektet ska uppnå.

Att lära känna sina samarbetspartners är i alla projekt en nödvändighet. I ett transnationellt projekt kan det ibland innebära en extra insats för att sätta sig in i vilka som kommer vara ens partners, inte minst om det är första gången projektet och samarbetet sker. Inför alla slags samarbeten kan det med andra ord vara klokt att ta reda på om alla inblandade parter tänker avsätta rimligt med tid för att säkra ett bra projektgenomförande och att det går att lita på att de levererar det de lovat. En kommentar från ett projekt i Örebroregionen var att det kan vara en idé att höra sig för angående presumtiva projektpartners, och att naturligtvis komma ihåg att uppdatera varandra och hålla kontakten under projekttidens gång. Speciellt viktigt blir detta i de fall projektpartners kommer från blandade kontexter såsom offentlig förvaltning, föreningslivet, näringsliv etc., och kan antas ha erfarenhet av att jobba på olika sätt och med olika incitament.

Förankring av projektet i hemorganisationen blir i initieringsskedet väldigt viktigt. Vissa intervjuade personer angav att de inte upplevde det som att det fanns en organisation för att jobba projektinriktat alls, medan andra drivit projekt som en självklar del av den ordinarie verksamheten. Frågan om vem eller vilka som ska arbeta med projektet, vara projektledare och administratör är frågor som måste tänkas igenom, allt utifrån projektets karaktär. Vikten av att hitta rätt projektledare är en erfarenhet som förts fram. Ibland har projektledare rekryteras från den egna organisationen, medan i andra fall har det varit en person som anställts utifrån. Oavsett vart personen kommer ifrån är erfarenhet av att arbeta i projektform en enorm fördel. En erfarenhet som framhölls var att det även är en stor fördel att den person som ska bli projektledare varit inblandad i projektriggingen, då det innebär att de varit involverade och förstår vilka processer som lett fram till att projektet ser ut på ett visst sätt. Att även fundera på om projektet eller delar av det rimligtvis kommer integreras in i befintlig verksamhet senare är viktigt, då det handlar om att fundera på om den/de projektanställda även behövs i denna process. Det kan tyckas en självklar del av projektriggingen att tänka igenom detta innan, men några intervjupersoner lyfter denna fråga som specifikt viktig. Det har även förts fram att om det är svårt att sja om hur projektet kommer falla ut, så är det något projektet bör vara öppet med även vid starten.

Horisontella perspektiv

Integreringen av horisontella perspektiv, som framhålls i strukturfondsprogrammen, har inneburit olika saker för projekten i Örebroregionen, och verkar främst bero på vad för slags projekt det handlar om. ESF-projekten upplever att de inte haft speciellt mycket bekymmer med dessa frågor. Det beror antagligen på att människor med olika problematik utgör målgrupperna för projekten och att de ofta innehållit konkreta mål för att arbeta med till exempel jämställdhetsintegrering. Inom Regionalfonden behöver inte människor eller ens

företag vara målgruppen, och i vissa ERUF-projekt har användandet av horisontella perspektiv sedermera lett till att projektledarna tvingats till kreativt och aktivt tänkande för att integrera dem i projektgenomförandet. I andra regionalfondsprojekt har det horisontella perspektivet *miljö* varit enkelt att integrera då själva projektidén gått ut på att utveckla mer miljömässigt hållbara processer och arbetssätt.

Några av intervjuerna lyfte att de horisontella perspektiven till viss mån kan kännas krystade, men att de behövs för att inte projektägare ska förbise dessa frågor. När en organisation ska skriva projektansökan krävs noggrann fundering kring horisontella perspektiv. Det är viktigt att perspektiven inte blir något som slentrianmässigt förs in utan att det finns en tanke bakom hur det är meningen att dessa perspektiv ska integreras och hur arbetet med dem ska gå till i projektgenomförandet. Till exempel lyfte några ERUF-projekt att detta ledde till att de skrev om projekten och förde in regler och målsättningar för hur könsfördelningen skulle se ut när det kom till deltagare och inbjudna föreläsare. Det blir i det läget viktigt att fundera över motiveringen till att sätta sådana målsättningar – finns det en risk att det stjälar fokus från det som ska vara projektets egentliga syfte? Tydligt är att beroende på vilken typ av projekt det rör sig om är det svårare eller lättare att på ett naturligt sätt integrera de horisontella perspektiven, men ingen ställer sig negativ till att de finns med som ett kriterium. Vinsten av att tvingas tänka i nya banor för att jobba med perspektiven framstår som väl värt mödan i slutändan. I några av de intervjuade projekten, bland annat projektet inom Landsbygdsprogrammet, lyftes att de horisontella perspektiven ”kom med på köpet”. Detta berodde antagligen på att dessa projekt haft målgrupper som passat väl ihop med någon av strukturfondernas horisontella perspektiv, *men* att det inte varit självklart hur projektet skulle jobba med de andra perspektiven, till exempel miljöperspektivet. Visst går det att tänka på att använda mindre papper och på att försöka åka tåg i den mån det går men, som framförallt de transnationella EU-projekten lyfte, är detta inte helt enkelt i alla delar av projektgenomförandet.

4.2 Genomförande av projekt

Målgruppernas deltagande, samarbete med förvaltande myndighet och mellan samarbetspartners

Under genomförandefasen är det mycket som ska klaffa och nästan alla av de intervjuade projekten vilka utgör underlag för den här rapporten anger att de stött på någon typ av svårighet under projektidens gång. Några ESF-projekt nämner att relationen till förvaltande myndighet, ESF-rådet, har varit god och att det har underlättat mycket i projektarbetet att ha haft en kontinuerlig dialog till dem. När administrativ osäkerhet uppstått har ESF-rådet funnits som en extern part att kunna vända sig till, och det har uppskattats av projektledarna inom Socialfonden. Samma råd lyfts när det kommer till Regionalfonden. En god relation till Tillväxtverket i den meningen att projektledaren vänder sig till dem när oklarheter uppstår är bra att ha, då erfarenheten är att Tillväxtverket ofta är flexibla när det kommer till att förändra i projektet under projektidens gång. Detta utbyte med förvaltande myndighet är dock inte

något som alla projekt verkar ha dragit nytta av, då vissa menar att de ibland känt sig ensamma i projektledarrollen och behövt ”lista ut saker själv” i många fall. Om det inte i projektet finns tidigare erfarenhet av att arbeta med EU-finansiering eller en erfaren projektorganisation i ryggen kan det lätt bli överväldigande att inte ha en extern part att bolla idéer med.

När det kommer till strukturfondsprojekt är erfarenheten i Örebroregionen att det generellt inte några bekymmer att engagera många deltagare. Ett ESF-projekt nämner dock att de hade svårt att hitta deltagare under projektets sista år, eftersom projektet varit så pass lyckat att de arbetslösa ungdomarna i målgruppen ”tog slut” i kommunen. Projekt som bidrar till att främja utveckling och innovationsarbete blir generellt väl mottagna när de medverkande ser hur deras verksamhet och/eller hemtrakt gagnas. Inom socialfondsprogrammet hänger det antagligen också ihop med det ordinarie arbetet regionalt med arbetslöshet och ungdomsarbetslöshet, och att Arbetsförmedlingen varit alerta på att uppmuntra målgruppen att delta i ESF-projekt. Många projekt i Örebroregionen har uppstått till följd av att det funnits en vilja att göra en insats för specifika målgrupper. Till exempel har det genomförts kompetenslyftande insatser för arbetare i en specifik bransch som hotades med varsel. I de fallen när ett projekt har en tydlig gemensam problembild blir uppslutningen god och således även projektgenomförandet.

I transnationella samarbeten är det av största vikt att idéer och funderingar kring projektgenomförandet bollas parterna emellan under projekttidens gång. Under projekttidens gång är det mycket som ska samordnas i fråga om möten och resor och det finns risk att ren logistik tar mycket energi. En av intervjupersonerna beskrev situationen som att projektledaren i perioder fått agera reseledare och samordnare och att detta inte varit optimalt. Samarbeten mellan olika länder medför också en risk att korrespondensen kan dra ut på tiden jämfört med när ens samarbetspartners och deltagare finns i samma stad. Generellt gäller att det finns en förståelse för de ibland olika förutsättningar som råder mellan parterna, och att det finns en medvetenhet om praktiska bryderier som kan uppstå när internationell samordning ska till stånd.

Hantera administrationen

Administrationen är den i Örebroregionen specifika punkt som genomgående har kommenterats under arbetet med den här rapporten. Som nämndes i avsnitt 4.1 är en grundlig projektrigging en förutsättning för ett lyckat projekt. I detta ingår inte minst att det finns fungerande rutiner för hur administrationen ska skötas och att dessa har tänkts igenom innan. I de fall det är svårt att förutse administrativa svårigheter är det viktigt att det finns rutiner och kapacitet för att ta tag i det administrativa arbetet som under projekttidens gång hotar att ta alltför mycket energi från själva projektarbetet. Ett av projekten benämnde EU-administrationen som potentiellt väldigt tidskrävande och en annan är tveksam till att hen skulle ha tagit projektledaruppdraget om hen hade vetat om på förhand hur krånglig EU-administrationen skulle uppfattas. Det är viktigt att komma ihåg att förutsättningarna ser olika

ut för olika projekt, vissa är större än andra och kräver då mer administrativt arbete. Det är inte alltid enkelt att ha koll på hur rapporteringen gentemot EU ska skötas, och erfarenheter har visat att den ibland ska vara mycket specifik. Återigen blir den administrativa delen lättare om projektet drivs av en erfaren projektledare och projektägare som är van vid EU-regler och -formalia.

Många av projekten lyfte att deras halv- eller heltidsanställda administratörer var ovärderliga i att få projektarbetet att fungera smidigt. Hur pass stor administrationen blir är svårt att sja om på förhand, speciellt när det kommer till att genomföra ett pilotprojekt¹¹ som inte har någon föregångare. I de fallen, som några av projekten i Örebroregionen fått erfara, är det av största vikt att projektägare har ”stenkoll” på att all administration och dokumentation skötts korrekt. Erfarenheter som lyfts fram är att det är svårt att ligga i fas med rapporteringen in till EU och förvaltande myndighet, och att det kan få till följd att projektägare kan få ligga ute med mycket pengar.

Projekt kan ibland involvera många parter, och roddingen av det administrativa påminner då snarare om ett transnationellt EU-projekt. En praktisk erfarenhet i samband med detta är att se till att de som medfinansierar projektet med sin tid har koll på hur rapporteringen ska gå till. Administration är tidskrävande nog och få projektledare har tid eller lust att jaga ifatt timrapporter som inte kommer in i tid. Även om administrationen upplevdes svår och tidskrävande framhåller de intervjuade att den trots det sällan påverkade måluppfyllelsen i projekten.

I transnationella EU-projekt ser administrationen lite annorlunda ut. Den som blivit utsedd till lead-partner¹² har huvudansvaret för samordningen och administrationen i projektet, och denna roll kan i många aspekter vara väldigt krävande. Bara det att se till att alla parter känner till hur projektet ska och får genomföras enligt projektplanen kan vara en nog så svår uppgift. När det kommer till hanteringen av EU-finansieringen är det också viktigt att i transnationella EU-projekt ha koll på växelkurser då pengar ska överföras mellan länder och valutor.

Anpassning/förändringar under projekttidens gång

När de intervjuade projekten fått tala generellt om hur projektarbetet har fortskridit framkom en rad olika erfarenheter, stora som små. När det talas om projekt som arbetsform, med dess underförstådda fokusering på nyskapande och innovation, anser några att det varit helt väsentligt att genomföra sitt projekt utanför ramarna av ordinarie verksamhet. Att testa en ny idé, en ny metod eller genomföra en studie har i vissa fall varit syftet med projektet, och genomförs då av nödvändighet utanför ordinarie verksamhet. Andra har noterat att projektet efter hand upplevts som lite för stort för sitt eget bästa, medan andra konstaterar att finansieringen av projektet med EU-pengar bidrog till mer krångel än det var en fördel.

¹¹ Med pilotprojekt menas i denna rapport ett projekt som är det första i sitt slag att genomföras i regionen.

¹² En lead-partner är den part i ett transnationellt EU-projekt som har huvudansvar för att sköta administration, planering och samordning gentemot EU-nivån.

Någon nämnde att projekttiden varit optimal i fråga om längd, medan andra kände att det hade behövts längre projekttid för att genomföra allt som projektet ämnade. Beräknad projekttid skiljer sig naturligt mellan olika projekt, och det finns ingen universell projektlängd som alltid fungerar. Arbetet under projekttidens gång verkar i majoriteten av fallen varit en läro- och anpassningsprocess, där justeringar av sådant som fungerat mindre bra har skett efterhand. Spänner sig projektet över en längre projekttid på uppemot två-tre år kan projektledningen räkna med att det kommer behövas översikt och justering av projektet under arbetets gång. Det kan vara svårt att överblicka sådant som till exempel engagemang, deltagande eller hur samarbetena utvecklar sig. En intervjuperson berättade om att det kändes som att projektet tog några steg tillbaka när involverade personer byttes ut, och att det stal tid från projektet. Några projekt upplevde att uppstartsträckan och avvecklingsperioden blev längre än tänkt, och att själva genomförandetiden därför kändes kort. En erfarenhet från Landsbygdsprogrammet, där intervjuat projekt genomförts i två omgångar, nämner att första gången fungerade tidsåtgången bra medan den andra gången hade behövts mer tid. Bara för att ett projekt har varit riggat på ett visst sätt behöver det alltså inte vara den optimala planen då ett liknande projektet ska genomföras i en andra omgång.

När det kommer till projektinnehåll uppger de allra flesta att aktiviteterna fyllt den funktion de var avsedda att fylla. Däremot lyfte några projekt att hur detaljrik och noggrann planering som än skissas upp så är det svårt att sja om t.ex. hur många möten som faktiskt kommer behöva hållas eller hur många resor som behövs genomföras. Ett projekt fick med sig erfarenheten att det ibland kanske är bäst att avvakta och låta projektet fortskrida som en lärprocess snarare än att planera i förväg. Detta fungerar naturligtvis olika beroende på projektets syfte och mål, men några projekt uppger att förvaltande myndighet har varit flexibla när det kommer till att justera det på förhand bestämda programmet. De pilotprojekt som startats i Örebroregionen uppger att projektformen fungerat optimalt just för att de kunnat pröva nya idéer och implementera nya metoder under projekttidens gång. Har projektet tillgång till följeforskare som bistår med löpande utvärdering underlättas arbetet ännu lite mer.

4.3 Avveckling av projekt

Långsiktigt tänkande – in i befintliga strukturer + bonuseffekter

I Örebroregionen förde ett projekt fram att det ibland varit svårt att bli tagen på allvar då det funnits en förutfattad mening om att projekt är något som genomförs under en begränsad tid, sedan tar det slut och allt ”återgår till det normala” igen. Alla intervjuade EU-projekt som utgör underlag för den här rapporten menar dock att det alltid funnits en vilja och en avsikt att föra vidare de bra erfarenheterna, arbetsätten och resultaten in i ordinarie verksamhet. Några av projekten anger att det numera finns konkreta rutiner i deras hemkommuner som arbetats fram under projekttidens gång. Långsiktigt tänkande framstår som en självklarhet för de projektledare som intervjuats här, även om förutsättningarna för denna fortsättning har

varierat. Projekt som arbetsform ska som sagt utmärkas av nyskapande, och i vissa fall har projekten lett till att nya metoder och arbetssätt har integrerats in i befintliga strukturer. Till exempel lever en metod för kunskapsvalidering, OCN, som ett resultat av ett projekt kvar i några kommuner/skolor. I andra fall resulterade projekten i konkreta organisationer, så som Örebroregionen Science Park som i uppstarten fick projektfinansiering från ERUF. Några av de intervjuade projekten uppger att eftersom deras projekt fungerat som pilotprojekt fanns det en långsiktighet i och med att andra projekt kunnat dra lärdomar från dem, och detta har även i många fall skett. Sett till den stora bilden har strukturfondsprojekten i regionen lett till nystartade företag, jobb för människor som tidigare varit arbetslösa samt ökad kunskap kring en rad olika ämnen.

Vid en titt på hur projekten har förvaltats hos den som varit projektägare har återkopplingen in i befintliga strukturer har sett olika ut, återigen till stor del på grund av projektens karaktär. Några projekt hade till syfte att skapa något beständigt, medan ett annat projekt hade som mål att arbeta fram en metod som sedan skulle användas i den ordinarie verksamheten. Många effekter är svåra att mäta och har kanske inte ingått som ett projektmål. Till exempel ledde ett transnationellt projekt med målgruppen lärare till att deltagande lärare här i Örebroregionen fick en ny regional plattform för erfarenhetsutbyte. Ett ungdomsprojekt inom Landsbygdsprogrammet såg en effekt i form av att ungdomar synliggjordes även i andra sammanhang, och att projektet ledde till andra ungdomssatsningar i Örebroregionen. Dessa effekter upplevs som nog så viktiga som de formella målen, och det finns ett enormt mervärde i att människor möts och samarbetar inom ramen för ett EU-projekt. Det är dock inte helt enkelt att mäta dessa effekter. En erfarenhet från Örebroregionen är att måluppfyllelsen och redovisningen kan bli missvisande trots att goda resultat har skett. Till exempel nämns ett projekt som syftade till att få fler att starta företag. Där deltog även människor som redan hade registrerat sitt företag innan projektets början, men som vågade satsa på allvar tack vare projektet. Dessa företag hamnade inte i resultatet över nyskapade företag som projektet lett till, trots att det tydligt var projektet som hade hjälpt till att skapa motivationen att dra igång verksamheten.

Värdet av ett långsiktigt tänkande är stort vid genomförande av ett transnationellt EU-projekt. Inom forskningsvärlden är det naturligt att driva projekt med beståndsdelarna transnationellt erfarenhetsutbyte och samarbete. En av de intervjuade poängterade att det finns ett stort värde i att driva här typen av EU-projekt, just för att kunna föra ihop forskningsgrupper som annars kanske hade suttit i olika länder och funderat på samma problem ovetandes om varandra. Möjligheterna till att testa nya lösningar och innovationer på en internationell marknad öppnas också upp genom den här typen av transnationella EU-projekt. En lösning som funkar bra i Sverige kanske inte alls fungerar i Italien, därför kan de forskningsframsteg som nås inom ramen av transnationella EU-projekt bättre förankrade i fler länder och på fler marknader – och därmed potentiellt mer långsiktiga.

Uppföljning av projekt

Trots att många projekt i Örebroregionen menar att det långsiktiga tänkandet funnits med sedan starten uppger många att uppföljningen av projekten hade kunnat vara bättre. På samma sätt som det är viktigt att förankra projektet i regionen är det viktigt att se till att det finns mekanismer för uppföljning. Det regionala utvecklingsarbetet bygger på att lärdomar dras från det som varit, och det kan bara göras om effekterna av det arbete som genomförts följs upp. Dilemmat med uppföljning är att projektägaren sällan har projektets innehåll som sin huvuduppgift, och ännu mer sällan resurser i form av tid och personal som kan återvända för att följa upp en tid efter avslutat projekt. En naturlig uppföljning av projekt kan ske om resultaten integrerats in i befintlig verksamhet på ett konkret sätt, men flera av de intervjuade projekten uppgav att projektledaren inte stannade kvar i organisationen efter avslutning, och då glöms uppföljningen lätt bort.

Även beroende på om det varit ett strukturfondsprojekt eller transnationellt EU-projekt föreligger olika förutsättningar för uppföljning. Ett exempel är det transnationella EU-projektet Central Baltic Cycling som uppgav att projektägarna i de olika länderna hade olika syn på hur projektet skulle förvaltas efter avslutad projekttid. I Örebroregionen var det från början en självklarhet att projektet skulle integreras in i befintlig verksamhet, medan motsvarande parter och projektledare på andra sidan Östersjön avslutade sin inblandning i det som det specifika projektet resulterat i. För att en meningsfull och användbar uppföljning ska komma till stånd kan det argumenteras att det är viktigt att det finns kunskap i organisationen om de val och prioriteringar som gjordes under projekttidens gång.

5. Sammanfattning

De lärdomar som lyfts i den här rapporten målar en allmän bild av hur arbetet med EU-projekt kan se ut, och erfarenheterna bör ses som stickprov på några av de bryderier som kan uppstå då ett EU-finansierat projekt ska genomföras. Då underlaget för den här rapporten inte utgör sig för att vara uttömmande är det knappast lämpligt att dra några generella slutsatser kring vad som är rätt/fel i arbetet med EU-projekt. Några allmängiltiga tips och råd som alla potentiella projektägare och -ledare bör tänka på kan dock förmedlas vidare. Först redovisas kärnan i de erfarenheter som vunnits i projekt som drivits i Örebroregionen, sedan kommer en kortfattad redovisning där dessa erfarenheter jämförs med vad de nationella rapporterna, utvärderingarna och följeforskningen säger.

5.1 Kärnan i erfarenheterna från Örebroregionen

Arbetet med den här rapporten ledde till att ett stort antal unika erfarenheter från Örebroregionen samlades in. De övergripande och mest frekventa lärdomarna presenteras här i en sammanfattning.

Planering – I arbetet med EU-projekt är en första övergripande lärdom att alltid försöka ligga ett steg före. Detta gäller under projektets alla faser, från projektidé till slutrapportering. Att tänka igenom saker en extra gång och att vara noggrann med att sätta realistiska mål gör att det blir lättare att genomföra projektet som tänkt och att uppnå de mål som satts.

Uppstart/förankring – Det är bra att skapa sig en bild över var projektet passar in i den ordinarie verksamheten och i det regionala och lokala utvecklingsarbetet, inte minst för att kunna arbeta målinriktat med en klar bild över vad projektet ska bidra med. I uppstartsskedet är det viktigt att känna till vilka erfarenheter samt ekonomi- och personalresurser ens samarbetspartners tar med sig in i samarbetet, samt att föra en dialog och se till att ens förväntningar på samarbetet och på projektresultatet stämmer överens.

Horisontella perspektiv – Med några undantag verkar erfarenheterna från Örebroregionen vara att det inte är helt tydligt vilken del av projektet som ska innefatta de horisontella perspektiven eller hur man konkret ska arbeta med dem. De olika strukturfonderna framstår dock generellt som flexibla med att godkänna välmotiverade val. Detta kräver att projekten tänker till kring perspektiven och det finns ett stort värde i att behöva fundera över hur ens projekt kan arbeta med att påverka de områden som de horisontella perspektiven pekar ut.

Samarbeten – Oavsett omfattning på projektet, antal involverade deltagare eller partners lyfts det goda samarbetet fram som essentiellt för ett lyckat projektgenomförande. Det kan tyckas självklart, men under arbetet med EU-projekt är det viktigt att komma ihåg att skapa sig ett nät av bollplank som kan stötta och utbyta idéer under projektidens gång. Att uppmuntra de nätverk som bildas mellan deltagarna för att ha fortsatt dialog utanför projektets ramar är även något som skapar mervärde för utvecklingsarbetet i Örebroregionen.

Administrationen – EU-byråkratin kan upplevas som krånglig, och det finns ett stort värde i att efterforska de olika reglerna för den strukturfond eller transnationellt EU-program som projektet ska finansieras av redan under skrivningen av projektansökan. Det är en god idé att fundera igenom vilka som ska vara involverade i projektet, samt hur deras tids- och kostnadsredovisning ska gå till i praktiken och enligt reglerna. Vidare är det värt att fundera över hur pass mycket tid som kommer behöva läggas på administrativa uppgifter, och vem i projektet som ska ha huvudansvaret för dessa. Beroende på budget, antal involverade och typ av projekt är det kanske rentav nödvändigt att delegera hela eller delar av administrationen till en administratör.

Anpassning/förändring – Hur noggrant ett projekt än planeras är det aldrig möjligt att förutse allt som kan hända under projekttidens gång. För att, rent krasst, hålla lusten kvar att driva projektet i mål är det viktigt att kunna vara flexibel och att peka på och förändra sådant som inte fungerar. Varken EU-byråkratin eller projektägaren står sällan i vägen för välmotiverade och/eller nödvändiga förändringar. Att använda sig av löpande utvärdering eller följeforskare är ett sätt att upptäcka när projektet avviker från utsatt kurs.

Långsiktighet/uppföljning – För att de goda resultat och metoder som projektet inspirerat ska kunna göra ett bestående intryck i den ordinarie verksamheten är det viktigt att det finns en tanke kring hur detta konkret ska gå till. Återigen är dialogen mellan involverade samarbetspartners, förvaltande myndighet och projektägare av största vikt för att förvalta varaktiga resultat. Att genomföra en utvärdering och att undersöka möjligheterna till en uppföljning är olika sätt att säkerställa att projektets goda resultat lever vidare i framtiden.

5.2 Erfarenheter från nationell följeforskning jämfört med Örebroregionen

Det finns många beröringspunkter mellan den nationella följeforskningen och erfarenheter från Örebroregionen. Strukturpåverkan är sällan något som projekten har funderat över, deras jobb är enligt dem själva främst att säkra ett gott projektgenomförande på den regionala nivån. Ett projekt på region- eller lokal nivå har sällan en övergripande bild av hur strukturfondsprogrammen är tänkt att fungera på den nationella nivån, och det kan argumenteras att det inte är deras ansvar att ha det perspektivet heller. Det strukturpåverkande arbetet inom EU-projekt är därmed ingenting som det arbetas med medvetet, utan det ”kommer med på köpet” då projekten strävar efter att bli så bra som möjligt. Logiken i att många rättplacerade och välskrivna projekt bidrar till ett gott programgenomförande totalt verkar alltså vara på plats, även om de enskilda projekten inte aktivt tänker på sin bidragande roll.

Arbetet med de horisontella perspektiven lyfts i följeforskning och nationella utvärderingar som något projekten har arbetat sekundärt med. I de nationella rapporterna framstår det emellanåt som att projekten knappast lyft ett finger för att förändra strukturer kopplade till de horisontella perspektiven. Alla intervjuade EU-projekt i Örebroregionen menar dock att de

visst funderat kring de horisontella perspektiven, inte minst för att strukturfondsprogrammen och sektorsprogrammen krävt att de skulle göra det. För att återkoppla till tidigare resonemang kan det diskuteras hur mycket generell strukturfondsprogrammen kan förväntas att de enskilda projekten ska ha då de, framförallt inom strukturfonderna, är inriktade på väldigt specifika målgrupper. Det är naturligtvis inte enkelt för projekten att formulera sig kring dessa frågor om de inte vet hur det är tänkt att de ska påverka strukturer. Projekten själva uppger att deras arbete med de horisontella perspektiven har fungerat så bra som det kunnat. De har varit tvungna att tänka till kring dessa frågor och även om det inte haft en direkt effekt på projektets utfall så har det bidragit som en positiv läreffekt hos de som arbetat med projektet.

Angående administrationen, eller "byråkratin" som några i Örebroregionen väljer att benämna den, finns många beröringspunkter mellan de nationella utvärderingarna och de regionala erfarenheterna. Att strukturfondsprojekt upplevs som administrativt tungt belyses i nationella rapporterna, ändå framstår det som att administrationen kommit som en överraskning för många projektägare och projektledare. Många av de intervjuade berättade att administrationen var mer tidskrävande än vad som förutspåts, och i några fall konstaterade de intervjuade att de i efterhand insåg att det hade behövts mer resurser i form av tid eller personal för att hantera administrationen på ett smidigare sätt. Några framhöll att om de hade vetat om omfattningen av det administrativa arbetet så hade de tänkt till kring hur många som var anställda i projektet och även kring om det ens var värt att genomföra det. Av allt att döma har även de nationella rapporterna och följeforskningen från programperioden 2007-2013 fångat upp de här funderingarna, vilket torde innebära förutsättningar för lärande under innevarande programperiod. Det ska dock framhållas att den del av de erfarenheter som inhämtats från Örebroregionen anser att EU-byråkratin upplevs som så pass invecklad att det kan avskräcka potentiella projektledare och projektägare från att starta nya projekt. Detta kan tolkas som ett bekymmersamt betyg för EU-programmen i stort.

Det är talande att författaren till den här rapporten vid förberedelserna av intervjufrågorna inte tänkte på att inkludera någonting om hur man arbetat med uppföljningen av projekten. I de allra flesta fall gled dock intervjuerna in på detta ändå, i samband med att det talades om projektens resultat. Många av projekten, särskilt de som avslutades för en tid sen och där projektet inte fått en direkt implementering in i ordinarie verksamhet, upplevde det som svårt att resonera kring vilka effekter som lever kvar idag. Precis som den nationella följeforskningen av ERUF-programmen lyfter är det tydligt att det i Örebroregionen inte funnits en etablerad lärkultur för att säkerställa att projekterfarenheterna faktiskt förvaltats.

6. Källförteckning

En nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014-2020, N2014.09, Regeringen, augusti 2014

En syntes av följeforskningen i de regionala strukturfondsprogrammen, 23 slutsatser, Tillväxtverket rapport 0129, april 2012

EU:s strukturfonder i Sverige 2014-2020, En genomförandeorganisation för ökat regionalt inflytande, SWECO, april 2012

Följeforskning i programområde Östra Mellansverige, Slutrapport, Tillväxtverket rapport 0102, september 2011

Hållbar strukturförändring för regional konkurrens- och innovationskraft, Tillväxtverket rapport 0147, februari 2012

Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013, Regeringskansliet Landsbygdsdepartementet, mars 2012

Regionalt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning i Östra Mellansverige 2007-2013, reviderat operativt program, Tillväxtverket, oktober 2011

Regionförbundet Örebro och Europa 2020-strategin, Central Sweden, Lovisa Fransson, juni 2014

Regional ESF-plan Östra Mellansverige 2007-2013, "Ett hållbart arbetsliv för alla i Östra Mellansverige", Strukturfondspartnerskapet i Östra Mellansverige, april 2009 (version 2)

Utvärdering av Europeiska socialfonden i Sverige preliminära resultat, Ramböll, december 2012

Vad har vi lärt i halvtid? Erfarenheter från genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen och Socialfondsprogrammet, APeL FoU, 2009

Årsrapport 2012 Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, Jordbruksverket rapport 2013:26

7. Bilagor

7.1 Finansiering av EU-projekt i Örebroregionen

Program	EU-medel i kronor
Regionalfonden*	162 968 000
Socialfonden**	362 500 000
Transnationella samarbetsprogram***	24 010 232
Landsbygdsprogrammet****	378 800 000
Totalt	928 369 232

*Siffran bygger på projekt som drivits i Örebroregionen eller flerläns-projekt där parter från Örebroregionen har ingått. Projektets budget har i dessa fall dividerats med antal involverade län. Detta kan ge en viss skevhet i hur medlen faktiskt har fördelats mellan parterna och länen.

**Siffran bygger på projekt som drivits i Örebroregionen eller flerläns projekt där parter från Örebroregionen har ingått. Projektets budget har i dessa fall dividerats med antal involverade län. Detta kan ge en viss skevhet i hur medlen faktiskt har fördelats mellan parterna och länen.

***I denna post ingår EU-projekt som genomförts inom ramen för EU:s olika sektorsprogram såsom FP7 och IEE. Här ingår även territoriella samarbetsprojekt inom programmen såsom Interreg IVC och Central Baltic.

****Siffran inkluderar medel som stimulerar hållbar utveckling och konkurrenskraften inom jord- och skogsbruk samt inom livsmedelsproduktion och förädling. Listade medel inkluderar även projektutveckling, bredband och Leaderprogrammen i länet.

7.2 Intervjuade personer

	Antal
ESF	3
ERUF	5
Transnationellt EU-projekt	4
Landsbygdsprogrammet	1
Övriga intervjuade / projektadministratörer	2

7.3 Frågeformulären

Utifrån de här mallarna genomfördes intervjuerna som ligger till grund för den här rapporten. Intervjuerna tog mellan 20 och 60 minuter och genomfördes antingen per telefon eller personligen. En person svarade skriftligt på frågorna.

Intervju projekterfarenhet inom ramen för Europeiska Regionala utvecklingsfonden (ERUF)

Namn:

Datum:

Projektets namn

Programområde

Projektägare

Projektperiod

Målgrupp/deltagare

- Vilka för och nackdelar har funnits då man genomför projekt som beslutats regionalt inom ÖMS? Hur har återkopplingen tillbaka till regionen sett ut?
- Horisontella kriterium (Jämställdhet mellan könen, integration och mångfald samt en bättre miljö), hur arbetade man mer konkret med dessa? Hur har de använts i projektet?
- Några nya förfaranden som kommer ”leva kvar” in i framtiden och vidareutvecklas? Uppstod nya samarbeten som kommer fortsätta inom ramen för nya projekt eller ordinarie verksamhet?
- Hur har engagemanget sett ut bland deltagarna? Vad var deras återkoppling?
- Projekt som arbetsform, för och nackdelar? Vilka förändringar har man behövt göra under projekttidens gång
- Hur har administrationen upplevts? Har den påverkat måluppfyllelsen eller ej?
- Generellt i projektet, vilka delar fungerade bra/mindre bra?
- Hur har den regionala förankringen sett ut? Var och i vilka sammanhang har projektet ”passat in”?
- Projektets resultat? Blev något bättre?
- Vilka erfarenheter kan du skicka med till liknande projekt i framtiden?

Intervju projekterfarenhet inom ramen för Europeiska socialfonden (ESF)

Namn:

Datum:

Projektets namn

Programområde

Projektägare

Projektperiod

Målgrupp/deltagare

- ESF har ett tydligt individfokus, hur förhöll ni er till det mer konkret i projektet?
- Programkriterierna (jämförbarhetsintegrering, tillgänglighet, transnationalitet, strategisk påverkan, lärande miljöer, innovation, samverkan), hur arbetade man mer konkret? Hur har de använts i projektet?
- Några nya förfaranden som kommer ”leva kvar” in i framtiden och vidareutvecklas? Uppstod nya samarbeten som kommer fortsätta inom ramen för nya projekt eller ordinarie verksamhet?
- Hur har engagemanget sett ut bland deltagarna? Vad var deras återkoppling?
- Projekt som arbetsform, för och nackdelar? Vilka förändringar har man behövt göra under projekttidens gång
- Hur har administrationen upplevts? Har den påverkat måluppfyllelsen eller ej?
- Generellt i projektet, vilka delar fungerade bra/mindre bra?
- Hur har den regionala förankringen sett ut? Var och i vilka sammanhang har projektet ”passat in”?
- Projektets resultat? Blev något bättre?
- Vilka erfarenheter kan du skicka med till liknande projekt i framtiden?

Intervju projekterfarenhet Landsbygdsprogrammet

Namn:

Datum:

Projektets namn

Programområde

Projektägare

Projektperiod

Målgrupp/deltagare

- Vilka för och nackdelar har funnits då man genomför projekt som beslutats regionalt inom ÖMS? Hur har återkopplingen tillbaka till regionen sett ut?
- Horisontella krav avseende miljö, jämställdhet och integration är inbäddade i programmet och ska finnas med i projekten, hur arbetade man mer konkret med dessa?
- Några nya förfaranden som kommer ”leva kvar” in i framtiden och vidareutvecklas? Uppstod nya samarbeten som kommer fortsätta inom ramen för nya projekt eller ordinarie verksamhet?
- Hur har engagemanget sett ut bland deltagarna? Vad var deras återkoppling?
- Projekt som arbetsform, för och nackdelar? Vilka förändringar har man behövt göra under projekttidens gång?
- Hur har administrationen upplevts? Har den påverkat måluppfyllelsen eller ej?
- Generellt i projektet, vilka delar fungerade bra/mindre bra?
- Hur har den regionala förankringen sett ut? Var och i vilka sammanhang har projektet ”passat in”?
- Projektets resultat? Blev något bättre?
- Vilka erfarenheter kan du skicka med till liknande projekt i framtiden?

Intervju projekterfarenhet inom transnationellt EU-projekt

Namn:

Datum:

Projektets namn

Projektägare i Sverige

Samarbetspartners/länder

Projektperiod

Målgrupp/deltagare

- Finns där några nya förfaranden som kommer ”leva kvar” in i framtiden och vidareutvecklas? Uppstod nya samarbeten som kommer fortsätta inom ramen för nya projekt eller ordinarie verksamhet?
- Hur har engagemanget sett ut bland deltagarna här i regionen? Vad var deras återkoppling?
- Hur har samarbetet mellan länderna fungerat? Vilka svårigheter har ni stött på under arbetets gång?
- Projekt som arbetsform, för och nackdelar? Vilka förändringar har ni behövt göra under projekttidens gång?
- Har det rent administrativa påverkat måluppfyllelsen av projektet?
- Hur har kommunikation och återkoppling mellan parterna fungerat?
- Generellt i projektet, vilka delar fungerade bra/mindre bra?
- Hur har den regionala förankringen sett ut? Var och i vilka sammanhang har projektet ”passat in”?
- Projektets resultat? Blev något bättre?
- Vilka erfarenheter kan du skicka med till liknande projekt i framtiden?



Regionförbundet Örebro

701 83 Örebro

Tfn: 019-602 63 00

Fax: 019-18 98 29

Besöksadress:

NetCity, Forskarevägen 1

702 18 Örebro.

www.regionorebro.se

regionorebro@regionorebro.se