

## **NIBR-prosjektet: EU-programmer:**

### **Nyttige for kommunesektoren?**

NIBR har utført en studie for KS for å kartlegge omfanget av kommuner og fylkeskommuners deltakelse i EU-programmer, hvorfor noen deltar mer enn andre og hva som er utbytte av deltagelsen? Studien har kartlagt bruken av tre finansieringskilder i programperioden 2007-2013: EØS-finansieringsordningene, Interreg-programmene og Programmene som implementeres i Norge gjennom EØS-avtalen (Sektorprogrammene).

Studien baserer seg på tre former for datainnsamling; den eksisterende evalueringslitteraturen på området, registerbaserte tall over deltagelse som NIBR har samlet inn fra de nasjonale og internasjonale kontaktpunkt for de ulike programmene og intervjuer i til sammen 15 kommuner og fylkeskommuner.

#### **Alle fylkeskommuner og 259 kommuner har deltatt ett eller flere programmer**

Kartleggingen viser at deltagelsen fordeler seg noe ujevnt mellom de tre programtypene: 27 kommuner og 7 fylkeskommuner deltok i prosjekter under EØS-finansieringsordningene. Deltagelsen i Interreg-prosjekter og sektorprogrammene er langt større: I Interreg deltok 161 kommuner og alle fylkeskommunene. Sektorprogrammene hadde deltakelse fra 151 kommuner og samtlige fylkeskommuner.

Når det gjelder deltagelsen i Interreg ser vi at kommuner og fylkeskommuner langs grensen til Russland, Finland og Sverige deltar i betydelig flere prosjekter enn kommuner og fylkeskommuner i Vest-Norge. Det skyldes i hovedsak at i Interreg A-programmene til sammen er det største budsjettmessig. Disse programmene støtter kun grenseregionalt samarbeid, det vil si samarbeid mellom regioner som ligger langs eller på hver sin side av en nasjonalgrense (dvs. grensen til Danmark, Sverige, Finland eller Russland). Disse utgjør 43 prosent av programporteføljen, og er kun tilgjengelige for kommuner og fylkeskommuner som grenser til disse landene. Ca. 20 prosent av disse prosjektene er igjen øremerket samarbeid mellom norske og svenske grensekommuner som ligger på hver sin side av grensen. Denne programtypen har høyest deltagelse (som andel av fylkeskommunen), også i de fylkene som grenser til Sverige slik som Østfold, Troms og Hedmark.

Et interessant funn for Sektorprogrammene er at kommunesektorens deltagelse hopet seg opp rundt to programmer, Livslang Læring-programmet og Aktiv Ungdom-programmet. Over 90 % av prosjektene under sektorprogrammene var enten Livslang Læring-prosjekter eller Aktiv Ungdom-prosjekter. Innen dette programområdet var det høyest andel kommunal deltagelse i helt andre fylker: Akershus, Vest-Agder og Hordaland. Hordaland fylkeskommune skiller seg også ut med ved at fylkeskommunen selv deltar i mange slike prosjekter, hele 83 stykker – noe som utgjør 13 % av hele prosjektmassen.

Når man ser på det geografiske bildet for kommunenes deltagelse i alle programmer er det klart at det er mange prosjekter i grensekommunene til Sverige. I småkommunene langs kysten og mindre befolkede innlandskommuner, imidlertid, er det langt mindre kommunal deltagelse. Dessuten er det 25 kommuner som både deltar i Interreg- og EU-prosjekter, mens det bare er fem kommuner som deltar i alle programtypene.

## Store kommuner deltar mest

Hva kjennetegner de kommunene som deltar i EU-programmer? I studien har NIBR undersøkt to variabler ved hjelp av statistiske analyser: i) kommunens størrelse og ii) kommunens tilgang til frie midler - som kan bruke til utviklingsarbeid. Størrelse kan i denne sammenheng betraktes som en indikator på administrativ kapasitet. Vi antar at store kommuner har tilgang til mer personell og kompetanse, større budsjetter og mer administrative ressurser. Stor tilgang på frie midler kan betraktes som en indikator på at en kommune har lite behov for utviklingsmidler – noe som kan gi kommunen et dis-incentiv til å søke midler utenfra.

For alle programtyper viser den statistiske analysen at kommuner med stor befolkning deltar mer enn de med liten befolkning; jo større en kommuner er, jo større er sannsynligheten for at den deltar. Når det gjelder effektene av andelen frie midler er bildet det motsatte av det vi har antatt. Kommuner med høy andel frie midler deltar mer, og ikke mindre, i EU-prosjekter enn de som har færre midler enn gjennomsnittet.

Funn fra intervjuundersøkelsen peker også på andre faktorer også ser ut til å fremme deltakelse. Forhold som ser ut til å generere deltakelse er opplevelse av gode resultater fra tidligere EU-prosjekter, EU-programmenes utforming og tilrettelegging, nettverkene og samarbeidene rolle, samt ildsjeler og tilrettelegging av arbeidet i egen organisasjon.

## Deltagelse nyttig for politikkutvikling og tjenesteproduksjon?

NIBRs analyse av deltagerens utbytte bekrefter funnene i flere tidligere effektevalueringer; nemlig at kommuner og fylkeskommuner gjennom deltagelse i EU-programmer har blitt mer europeisk orienterte; de har blitt mer bevisst på alleuropeiske utfordringer og europeisk kultur. De blir også mer oppmerksomme på mulighetene slik deltakelse gir til å kunne drive utviklingsarbeid.

Intervjumaterialet og gjennomgangen av prosjektdokumenter viser at deltagelse EU-prosjekter føre til et vidt spekter av resultater. Vi har valgt å kategorisere resultatene etter type: Resultater som primært retter seg mot holdningsendring, kompetanse og kunnskap; resultater som gjelder metode, arbeidsprosess eller organisering; og resultater som bidrar til å utvikle innholdet i politikken, virksomheten eller målene. Ofte er prosjektresultatene sammensatte. Ut i fra at kommuner og fylkeskommuner er multifunksjonelle organisasjoner med varierte behov og mål, er det ikke overraskende at også prosjektresultatene er varierte og gjelder både endringer i innholdet i kommunal virksomhet (mål, strategi, policy), metoder, arbeidsprosess og organisering, samt kompetanse og holdninger.

Ser vi på hva prosjektene handler om, kan vi anta at skolesektoren, det ungdomsrettede arbeidet, arbeid med områdeutvikling og næringsutvikling kan vise til flest resultater fra deltakelse i EU-programmer. Helse er den sektoren som har færrest prosjekter. Resultatene av prosjektarbeidet fordeler seg over et vidt spenn av temaer. Ett prosjekt, for eksempel, hadde sosial inkludering, toleranse og anti-rasisme som mål. Skolen opplevde selv at prosjektet hadde effekt for det sosiale miljøet på skolen. For blant annet dette arbeidet mottok skolen Benjaminprisen i 2012. Resultatene kan også være svært konkrete: som renovasjon av gamle bygg for slik å bidra til kommunens miljø- og klimastrategi som omfatter energisparing. Videre avdekker gjennomgangen av prosjekter at resultatene også kan ha et langsiktig perspektiv. Det kan eksempelvis jobbes med utvikling av transportkorridorer for næringslivet gjennom prosjekt for prosjekt. I skolesektoren er det ikke bare resultater i form av undervisningsmetodikk og metoder, men også resultater i form av tiltak for implementering i organisasjonen, som tverrfaglige møter på ulike nivå i kommunens organisasjon.

Vi har ikke målt i hvilken grad prosjektarbeidet fremmer kommunale mål og/eller virksomhetsstrategier. Men i utvalget er svært mange prosjektet knyttet opp til kommunale mål,

strategier, planer eller reelle behov. Basert på tidligere litteratur, er derfor et overordnet inntrykk at kommunene har blitt mer opptatt av at prosjektarbeid skal fremme kommunens egne mål og behov.

Ut over det at prosjektene ofte tar utgangspunkt i bestemte mål og behov, ser ikke ut til å være særskilte faktorer som fremmer resultater av den ene eller andre typen. Men for at prosjektene skal oppnå de intenderte resultatene ser særlig to forhold ut til å være spille inn: Den ene forholdet er prosjektstyring. Vi ser at prosjekter som når målene som er satt har partnere som jobber tett sammen, og som har en omforent forståelse av hva som skal gjøres og hvilke resultater som skal nås. Undersøkelsen viser at prosjekter avvikles fordi aktiviteter og mål er uklare og skaper problemer. Det andre forholdet som har betydning for hvor godt resultatene nyttiggjøres, er hvorvidt de implementeres i organisasjonen og blir en del av den kommunale driften. Et inntrykk er at de prosjektene som har implementering som en aktivitet eller et resultat i selve prosjektet, ofte er mer fornøyde med prosjektresultatene. Men implementering er også et kapasitetsspørsmål, og handler om formidling og kompetanseutvikling. Ikke alle kommuner har kapasitet til å jobbe videre med implementering etter at prosjektet er avviklet.

### **Nytten er til dels bærekraftig**

Hvor nyttig er prosjekt deltagelse for kommuner og fylkeskommuner etter at prosjektet er avsluttet? Fordi prosjektporteføljen i de ulike EU-programmene er så mangfoldig, er formene for bærekraft like mangfoldige; her snakker vi om prosjektresultater både form av tekniske løsninger, om bygging av institusjoner og relasjoner samt individuell og gruppespesifikk læring.

Alle kommuner og fylkeskommuner som har deltatt i EU-programmer har blitt mer europeisk orienterte. De aktørene som rapporterer om dette som hovedutbytte har imidlertid liten garanti for at nytten varer over tid. Flere kommuner refererer til prosjektresultater med mer robust bærekraft. NIBRs undersøkelse viser at flere prosjekter har en form for teknisk innovasjon som prosjektmål og må derfor betraktes som bærekraftig i teknisk forstand. Det finnes også gode eksempler på at kommuner gjennom deltagelse i et EU-prosjekt tilføres ny kompetanse og kunnskap og at dette har blitt institusjonalisert i kommunens organisasjon. Undersøkelsen viser også at deltagelse i noen tilfeller har ført til en form for nettverksbærekraft; at nettverk av kommuner etter prosjektets avslutning går sammen om løse en ikke-prosjektspesifikk utfordring.