

Arild Schou
Marthe Indset

EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

EU-programmer:
deltagelse og nytte for
kommunesektoren

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:17	Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå
NIBR-rapport 2014:12	Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid – Gløden, rollen og rammevilkårene
NIBR-rapport 2013:9	Europeiske perspektiv på regioner og regional utvikling i Norge – i lys av ESPON
NIBR-rapport 2008:12	Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Arild Schou
Marthe Indset

EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren

NIBR-rapport 2015:19

Tittel: EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren

Forfatter: Arild Schou og Marthe Indset

NIBR-rapport: 2015:19

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-077-2 (trykt)
978-82-8309-078-9 (elektronisk)

Prosjektnummer: 3433

Prosjektnavn: EU-programmer: nyttige for kommunesektoren?

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Arild Schou

Referat: Rapporten redegjør for omfanget av kommunal- og fylkeskommunal deltagelse i EU-programmer i programperioden 2007-2013. Med EU-programmer menes EØS finansieringsordningene, programmene som ble gjennomført i Norge gjennom EØS-avtalen og Interreg. Rapporten belyser også hva slags utbytte og hvilke resultater kommunesektoren har av denne deltagelsen. Deltagelsesmønstre og vilkår for prosjektdeltagelse analyseres.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2015

Antall sider: 125

Pris: 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-idé
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2015

Forord

Dette er rapporten fra prosjektet «EU-programmer, nyttige for kommunesektoren?», som NIBR har gjennomført på oppdrag fra KS. Undersøkelsen har kartlagt norske kommuner og fylkeskommuners deltakelse i EU-programmer, samt belyst hvilke resultater og hva slags nytte kommunesektoren har av denne deltakelsen. Med EU-programmer menes Interreg-programmene, EØS-finansieringsordningen og programmene som gjøres gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen (sektorprogrammene).

Rapporten er skrevet av Marthe Indset og Arild Schou. Schou har vært prosjektleder. Kristian Tronstad og Lars Christian Monkerud har bidratt i den elektroniske bearbeidingen av data. Kristian Gløpstad Olsen, student ved Høgskolen i Oslo og Akershus, var praksisstudent ved NIBR i perioden april-juni 2015 og har vært sentral i kartleggingen. Vi vil rette en stor takk til han for et meget godt utført arbeid. Ikke minst vil vi takke de mange informantene vi har intervjuet i kommunene, fylkeskommunene. Uten deres bidrag hadde denne rapporten ikke vært mulig.

Oslo, november 2015
Trine Monica Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	5
Sammen drag.....	6
Summary	14
1 Innledning.....	23
1.1 Bakgrunn	23
1.2 Mål og problemstillinger	25
1.3 Begrepsavklaring	26
1.4 Datainnsamling: hvor sikre er dataene?	27
1.4.1 Kartlegging av deltakelse.....	27
2 Deltakelse i EU-programmer – hva er kunnskapsstatus?.....	30
2.1 Oppsummering	34
3 EUs programmer og kommunal deltakelse	35
3.1 EU-programmer 2007-2013	35
3.1.1 EUs sektorprogrammer.....	35
3.1.2 EØS finansieringsordningene	41
3.1.3 Interreg IV	44
3.2 Kartlegging av deltakelsen	46
3.3 EUs sektorprogrammer.....	48
3.3.1 EØS-midlene	54
3.3.2 Interreg IV	56
3.4 Oppsummering	58
4 Erfaringer med prosjektarbeid.....	62
4.1 Hva handler prosjektene om?.....	62
4.2 Hvordan kommer man med i prosjekter?	68
4.3 Hva kjennetegner søknader som får gjennomslag?....	70
4.3.1 Den europeiske dimensjon	71
4.4 Barrierer mot deltakelse i EU-prosjekter.....	73

4.5	Resultater, måloppnåelse og effekter for kommunen og fylkeskommunen.....	77
4.5.1	Resultater i form av kunnskap, kompetanse holdninger80	
4.5.2	Resultater for innholdet i offentlig politikk og virksomhet: mål, strategier implementering og tiltak.	82
4.5.3	Resultater for organisering, metodikk og arbeidsprosess.....	88
4.6	Nærmere om EØS finansieringsordningene.....	90
4.7	Oppsummering	92
5	EU-programmer – nyttige for kommunesektoren?.....	93
5.1	Faktorer som påvirker deltakelse	93
5.1.1	Kapasitet.....	93
5.1.2	Prosjekter med gode resultater.....	99
5.1.3	EU-programmenes utforming og tilrettelegging	100
5.1.4	Nettverk, kontakter og samarbeid	103
5.1.5	Intern tilrettelegging versus ildsjeler.....	104
5.2	Hva fremmer nyttige resultater?.....	106
5.2.1	Prosjektstyring	108
5.2.2	Implementering i organisasjonen.....	110
5.3	Bærekraftig prosjektarbeid.....	112
5.3.1	Svak bærekraft	113
5.3.2	Holdninger til EU og EU-prosjekter	113
5.3.3	Bærekraftige tiltak og tjenester.....	114
5.3.4	Nye institusjoner og styrking av eksisterende.....	115
5.4	Avsluttende kommentarer og anbefalinger	116
6	Nærmere om undersøkelsens metoder.....	119
	Litteratur	123

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>De tre hovedtypene av EU-programmer som Norge deltar i...</i>	24
Tabell 3.1	<i>Oversikt over program som ble gjennomført i Norge gjennom EØS-avtalen for programperioden 2007-2013.....</i>	36
Tabell 3.2	<i>EØS-midlene fordelt etter utvalgte sektorer.....</i>	42
Tabell 3.3	<i>Andel kommuner i fylkene som deltok i EU-programmer. Absolutt tall i parentes.</i>	47
Tabell 4.1	<i>Hva handlet Interreg IV-prosjektene om? Tematisk fordeling vist i prosent. Prosjekter med kommunal og fylkeskommunal deltakelse.....</i>	64
Tabell 4.2	<i>Kommunale strategier og planer som forankrer EU-prosjektene i vårt utvalg.....</i>	65
Tabell 5.1	<i>Samvariasjon mellom befolkningensmengde, tilgang til frie midler og deltagelse i EU-prosjekter. Kommuner. N=263 (logistisk regresjon). Signifikansgrense er 0. 0800.....</i>	94
Tabell 5.2	<i>Samvariasjon mellom kommunestørrelse, frie midler og deltagelse i ulike programmer (logistisk regresjon).....</i>	96

Figuroversikt

Figur 3.1	<i>Antall kommuner og fylkeskommuner i de fire mest brukte sektorprogrammene</i>	49
Figur 3.2	<i>Sektorprogrammene med lavest deltakelse fra kommunesektoren</i>	50
Figur 3.3	<i>Kommuner som deltok i 10 eller flere prosjekter under sektorprogrammene</i>	51
Figur 3.4	<i>Deltakelse i prosjekter støttet av EUs sektorprogram, geografisk spredning</i>	53
Figur 3.5	<i>Kommuner som deltar i prosjekter under EØS-midlene.....</i>	55
Figur 3.6	<i>Europeiske partnere under EØS-midlene. Hele tall, N=26.</i>	56
Figur 3.7	<i>Kommuner som deltok i Interreg IV.....</i>	57
Figur 3.8	<i>Geografisk fordeling av prosjekter støttet av EU-programmer, samlet oversikt</i>	61
Figur 5.2	<i>Kommunal deltakelse i EUs 7. forskningsprogram og i Horisont 2020</i>	98

Sammendrag

Arild Schou og Marthe Indset

EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren
NIBR-rapport 2015:19

Innledning

EUs politikk gjennomføres i medlemslandene gjennom regelverk, «myk» eller frivillig koordinering, samt gjennom fond og programmer som gir finansiell støtte til utvikling. EUs fond og programmer er finansielle verktøy for å støtte samarbeid mellom medlemslandene og arbeid med utvalgte politikkområder og målsettinger.

Norge er ikke et fullverdig medlem av EU, men har en løsere tilknytning gjennom blant annet EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994. Denne tilknytningsformen gir Norge adgang til en rekke av EUs såkalte sektorprogrammer. I tillegg deltar Norge i Interreg, og i EØS-midlene. Norge bidrar finansielt i disse programmene, noe som gir norske aktører anledning til å søke om midler og delta fullt ut i disse programmene. For eksempel bidrar Norge med rundt 200 millioner norske kroner årlig til de regionale samarbeidsprogrammene under *Interreg*. *EØS-midlene* går til å støtte utvikling i 16 av EUs mindre velstående land, men norske aktører kan delta i samarbeidsprosjekter med partnere fra mottakerlandene.

I tabellen nedenfor er hovedinnholdet i disse programtypene skissert.

<p>INTERREG</p> <p>Programmene under Interreg. gir støtte til grenseregionalt, transregionalt og interregionalt samarbeid i Europa, blant annet til samarbeid i Norden og i Nordsjøregionen.</p> <p>Det overordnede målet er å forbedre effektiviteten i regional politikk og i regionalpolitiske virkemidler. Programmet har som mål å utnytte utvekslingen av erfaringer mellom partnere inn i regionale utviklingsprosesser.</p>
<p>EØS-MIDLENE</p> <p>Disse midlene går til støtte og utvikling i de 13 EU-landene som ble medlem av EU og Det økonomiske samarbeidsområde i 2004, 2007 og 2013, samt Hellas, Spania og Portugal. Midlene er finansiert av Norge, Island, Liechtenstein, men Norge er den viktigste bidragsyteren.</p> <p>Det overordnede målet er å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i EØS-området gjennom samarbeid.</p>
<p>SEKTORPROGRAMMENE</p> <p>I motsetning til i de andre programmene er norsk tilgang til disse programmidlene regulert i EØS-avtalen. Det er finansieringsmuligheter innenfor en rekke sektorområder i tillegg til EUs forsknings- og utviklingsprogrammer; Det 7. rammeprogrammet for forskning (2007-2013) og det nåværende Horisont 2020.</p> <p>Det overordnede målet er erfaringsutveksling og samarbeid for å realisere EUs politiske mål innenfor ulike samfunnssektorer</p>

Problemstillingene for arbeidet med denne studien har vært:

Hva er omfanget av kommuner og fylkeskommuners deltakelse i EUs ulike programområder?

Hva er begrunnelse og motivasjon for å delta? Hvilke faktorer spiller inn når noen ikke deltar?

Bygger deltagelse opp under deres utviklingsarbeid eller blir arbeidet en mer isolert aktivitet?

Hvilke resultater oppnår de? Her fokuseres det på effekter kort og lang sikt og studien opererer med tre hovedformer for resultater:

- Resultater for innholdet i politikken: mål, strategier, planer og tiltak

- Resultater for aktørene: Kunnskap, erfaring, læring preferanser og normer
- Resultater for arbeidsformene: kontakter, møtearenaer, prosedyrer og strukturer

Datainnsamling

Funnene i studien baserer seg på tre former for datainnsamling; den eksisterende evalueringslitteraturen på området, registerbaserte tall over deltagelse som NIBR har fått fra de nasjonale og internasjonale ansvarlige for de ulike programmene og et intervjumateriale som er samlet inn i til sammen 15 kommuner og fylkeskommuner.

Kartleggingen av prosjektdeltakelse er gjort ved hjelp av rapporteringsdata fra det enkelte prosjekt og til det nasjonale kontaktpunktet, Interreg.no, EU-kommisjonen og Financial Mechanism Office i Brussel. Fordi rapporteringen av EØS-middelprosjekter fremdeles pågår må vi legge til grunn av de innsamlede dataene er ufullstendige. Rapporteringsdataene for Interreg og sektorprogrammene gir et dekkende bilde av prosjektdeltakelsen, selv om enkeltmangler kan forekomme.

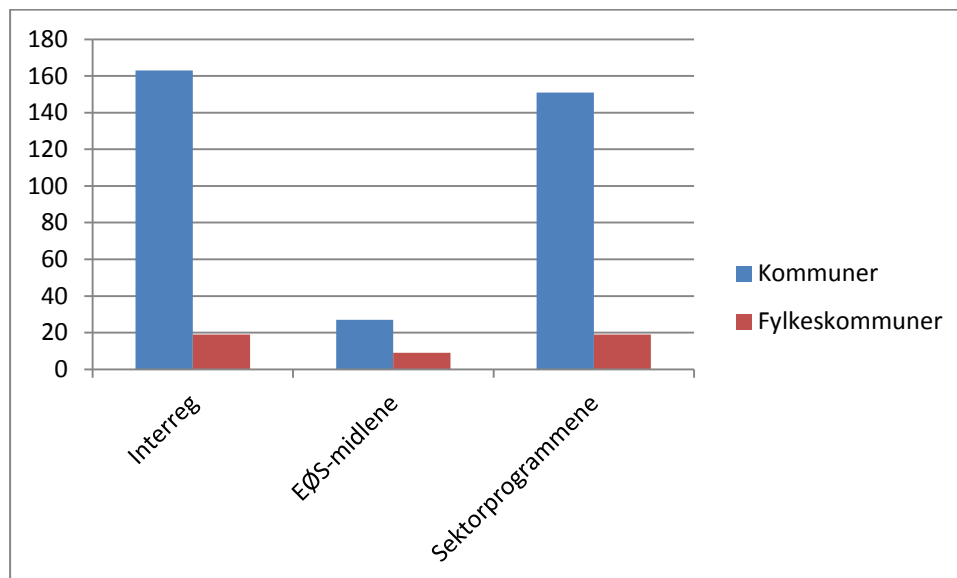
Hvem deltar? – omfang, programtype and geografisk fordeling

Basert på fremgangsmåtene beskrevet over og i rapportens kapittel 1.4 har vi kartlagt hvilke kommuner og fylkeskommuner som deltok i hvilke programmer i periodene 2007-2013 (Interreg og sektorprogrammene) og 2009-2014 (EØS-midlene). Kartleggingen viser at om lag 263 norske kommuner deltok i prosjekter støttet av EU-programmer i de to programperiodene. De deltagende kommunene utgjør til sammen 62 prosent av norske kommuner. Alle fylkeskommunene deltok i Interreg IV og sektorprogrammene. I henhold til våre rapporteringsdata deltok 7 fylkeskommuner i prosjekter finansiert av EØS-midlene.

Deltagelsen fordeler seg noe ujevnt mellom de tre programområdene. Om lag 151 kommuner deltok i et eller flere prosjekter støttet av sektorprogrammene. Antallet kommuner som deltok i et eller flere Interreg-prosjekter var om lag 165. 28 kommuner og 7 fylkeskommuner deltok i prosjekter som ble

støttet av EØS-midlene. Flere kommuner benyttet seg av forskjellige programtyper, og prosjekteten innebar også samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Se figur under.

Deltakelse fordelt på programtype. Kommuner og fylkeskommuner. Hele tall.



Innenfor alle programtypene er det underprogrammer. Når det gjelder EØS-midlene viser undersøkelsen at kommunene deltar i et vidt spenn av underprogrammer og er jevnt geografisk fordelt over hele landet. Når det gjelder de to store programtypene er det imidlertid skjevfordeling; Interreg-programmet geografisk i Sektorprogrammene tematisk

Et interessant funn ved kommunene som deltar i Interreg er at de i større grad enn kommunene i de andre programmene er konsentrert rundt grensen til Sverige. Det skyldes i hovedsak at i noen bestemte typer Interreg A prosjekter er prosjektmidlene forbeholdt samarbeid mellom norske og svenske kommuner, og disse utgjør 43 prosent av den norske programporteføljen under Interreg A. Og ca. 20 prosent av disse prosjektene igjen er forbeholdt samarbeid mellom norske og svenske grensekommuner som ligger på hver sin side av grensen. Ikke uventet er det også i de fylkene som grenser til Sverige slik som Østfold, Hedmark og Troms som har høyest andel kommuner som deltar. Hedmark

fylkeskommune er førøvrig den fylkeskommunes som deltar i flest Interreg-prosjekter.

Et interessant funn ved kommunene som deltar i Sektorprogrammene er at deltagelsen hoper seg opp rundt to programmer; Livslang Læring og Aktiv Ungdom. Over 90 prosent av prosjektene er under ett av disse programmene. Kontrasten blir dermed stor til de andre programmene som har ganske lav deltakelse. I programperioden 2007-2013 var det for eksempel bare ett prosjekt under Helseprogrammet og ett prosjekt under Progress (sysselsetting, integrasjon og sosial solidaritet) med deltakelse fra norske kommuner og fylkeskommuner. Med tanke på at helse og sosiale tjenester er tunge kommunale oppgaver, kan det være grunn til å spørre hvorfor ikke var flere prosjekter under disse programmene. I Sektorprogrammene er det for øvrig høyest kommunal deltagelse i helt andre fylker: Akershus, Buskerud og Hordaland. Hordaland skiller seg også ut med ved at fylkeskommunen selv deltar i mange prosjekter.

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 vestkysten og mindre befolkede innlandskommuner, imidlertid, er det langt mindre kommunal deltagelse. Andelen kommuner som deltar i flere programtyper er ikke spesielt høy; bare 29 kommuner deltar både i Interreg- og Sektorprogrammer, mens det bare er seks kommuner som deltar i alle programtypene.

De største kommunene deltar i størst grad

Hvorfor er det akkurat disse 263 kommunene som deltar i disse EUs programmene? Dette kan skyldes mange forhold; de kan for eksempel ha blitt valgt av en utenlandsk partner eller ha vært velsignet med en særdeles støttende fylkeskommune.

I denne studien har vi undersøkt to forhold mer systematisk ved hjelp av statistiske analyser: i) kommunens størrelse og ii) kommunens tilgang på midler til utviklingsarbeid. Størrelse kan i denne sammenheng betraktes som en indikator på administrativ kapasitet. Store kommuner har ikke bare tilgang på mer personell og kompetanse, man har større budsjetter og mer administrative ressurser. Stor tilgang på frie midler kan betraktes som en indikator på at en kommune har relativt lite behov for å styrke

utviklingsarbeidet. Dette kan gi kommunen et dis-incentiv til å søke midler utenfra – den har jo mer enn nok fra før.

For alle programtyper viser den statistiske analysen at kommuner med stor befolkning deltar i større grad enn de med en liten befolkning. Når det gjelder effektene av andelen frie midler er bildet det motsatte av det vi antok, fordi kommunene med høy andel frie midler deltar i større grad enn de som har færre midler enn gjennomsnittet.

Andre faktorer som fremmer deltagelse

I NIBRs intervjuundersøkelse i 15 kommuner/fylkeskommuner + bydel Sagene i Oslo kommune, har vi også indentifisert andre faktorer som også ser ut til å fremme deltakelse. Vi ser at gode erfaringer og resultater fra tidligere prosjektdeltakelse gir motivasjon til å delta i nye prosjekter. Videre har sosiale nettverk og kontakter utenfor kommuner betydning for å bli invitert med i prosjektarbeid. Vi ser også at kommunens egen tilrettelegging, enten organisatorisk eller ved å støtte opp om ildsjelene virker fremmende på muligheten for å delta.

Hvilke resultater gir deltagelsen?

Undersøkelsen har ikke målt *i hvilken grad* deltagelsen i EU-prosjekter bygger opp om kommunenes og fylkeskommunenes eget prosjektarbeid. Men basert på dataene fra intervjuundersøkelsen er inntrykket at begrunnelsene og motivasjonen for slik deltagelse i stor grad er forankret i gjeldende behov, definerte mål, planer og strategier i kommunene og fylkeskommunene.

I intervjumaterialet finner vi resultater som har betydning for *innholdet* i kommunal og fylkeskommunal virksomhet og politikk; resultater som påvirker *organisering* – slik som arbeidsprosess og metodikk, og resultater som er relatert til *kompetansebeving* – slik som kunnskapsbygging og holdningsbygging. Deltakelse i EU-prosjekter oppleves gjennomgående som givende og lærerikt. På individnivå gir prosjektene faglig påfyll, inspirasjon, nye ideer og selvbekreftelse. Ikke minst gir de internasjonale kontakter og nettverk som ofte består etter at prosjektperioden er over. For kommunen er resultatene som nevnt varierte. Prosjektdeltakelse har betydning for kompetanseutvikling. Den økte kompetansen kan resultere i ny kunnskap om tiltak og nye muligheter som

direkte påvirker innholdet i en tjeneste eller politikkområde. Eksempler på dette er energisparingstiltak som styrker kommunens miljøarbeid, bedret språkopplæring og bedre tilrettelegging for bruk av sykkel. Prosjektdeltakelse gir også innsikt i hvordan man kan organisere en tjeneste eller virksomhet annerledes, noe som resulterer i organisatoriske endringer. Eksempler på dette er en mer tverrfaglig organisert hjemmetjeneste, eller enkeltkommuner som har valgt å prosjektororganisere deler av driften.

Det ser ikke ut til å være særskilte faktorer som fremmer resultater av den ene eller andre typen. Men for at prosjektene skal oppnå de resultatene som er satt er særlig to forhold viktige. Det ene faktoren er *prosjektstyring*. Prosjekter som når målene som er satt må ha partnere som jobber tett sammen og som har en omforent forståelse av hva som skal gjøres og hvilke resultater som skal nås. Enighet og felles forståelse for mål, aktiviteter og gjennomføring tas ofte for gitt. Flere informanter i undersøkelsen har opplevd at selv om man var enige om mål og aktiviteter, har noen gjerne misforstått eller likevel en litt annen forståelse. Undersøkelsen viser at prosjekter avvikles fordi aktiviteter og mål er uklare og skaper problemer.

Den andre faktoren er at *resultatene implementeres i organisasjonen*. Et inntrykk er at de prosjektene som har implementering som en aktivitet i selve prosjektet, ofte er mer fornøyde med prosjektresultatene. Å jobbe videre med implementering og prosjektresultatene etter at prosjektet er avviklet innebærer en aktiv oppfølging i ettertid, og er et lederansvar. Inntrykket er at linjeledelsen i kommunene kan komme mer på banen i å lage rutiner for oppfølging av utviklingsarbeid i kommunene.

Hvor bærekraftig er nytten?

Bærekraft refererer til graden av nytte for kommuner og fylkeskommuner etter at prosjektet er avsluttet. Hvilke varige spørsmål på mellom- eller lang sikt legges i igjen i forlengelsen av et EU-prosjekt? Prosjektperioden for deltagelsen (2007-2013) ligger historisk nær i tid, noe som gjør det meningsløst å analysere langsiktig bærekraft. Det som er mulig, imidlertid, er å ha en kvalifisert formening om bærekraft på bakgrunn av de umiddelbare resultatene som er oppnådd i et prosjekt – og som kan ha et potensial for å sette mer varige fotavtrykk.

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 prosjektene i denne studien er nyttige for kommuner og fylkeskommuner i den forstand at deltagerne har blitt mer bevisst på alleuropeiske utfordringer og europeisk kultur. Men hvor varig er denne bevisstheten? Den kan sette *varige spor* hos deltagerne, men og den kan også glemmes. Den langsiktige effekten av prosjektdeltagelse på aktørenes holdning i denne sammenheng er derfor noe uklart.

Flere av prosjektene har klart å omsette resultatene til mer langsiktig nytte, ved å lage produkter som holder seg ved at de dekker et behov eller etterspørsel i markedet eller lokalsamfunnet. Det gjelder for eksempel energisparingstiltak i bygg, hvor løsningene gjenbrukes i ettertid. Og det kan gjelde gjenvinningsløsninger for avfallshåndtering som etterspørres i markedet. Det finnes også gode eksempler på at kommuner og fylkeskommuner som gjennom deltagelse i et prosjekt tilføres ny kompetanse og kunnskap og at dette har blitt institusjonalisert i egen organisasjon. Videre finnes det eksempler på at deltagelse har vitalisert et helt politikkkfelt og at EU-prosjekter derfor har blitt en permanent del av virkemiddelbruken.

Vi har også observert en form for langsiktig nytte av nettverksbygging rundt prosjekttimplementering fordi et nettverk av prosjektdeltagere søker etter ny midler etter at et prosjekt er avsluttet. Det er imidlertid lite som tyder på at kommuner og fylkeskommuner etter at et prosjekt er avsluttet, går sammen om løse en ikke-prosjektspesifikk utfordring.

Summary

Arild Schou and Marthe Indset

EU-programmes; participation and values for the municipal sector

NIBR-rapport 2015:19

Introduction

EU's policy is carried out in member states through legislation, "soft" or voluntary coordination, as well as through funds and programs providing financial support for development. The EU has established several programs in order to help implement EU's policy in the member states. Norway is not a full member of EU, but has a looser association with the organisation through the European Economic Area (EEA) Agreement that entered into force in 1994.

This does not imply, however, that Norway does not contribute to these programmes or that Norwegian institutions are not eligible to apply for EU programme funds. For example, Norway contributes with around 200 million Norwegian kroner annually to the regional cooperation programmes under *Interreg*. Norwegian institutions are also eligible to apply for funds under this programme – in addition to two other programme types; the *EEA and Norway Grants* which are mainly available to member countries that joined the EU after 2004 and EU's *Sectoral-programmes* where Norwegian access is regulated in the EEA –agreement.

Below the main content of these programmes are outlined.

<p>INTERREG</p> <p>The programs under Interreg provide funding for interregional cooperation across Europe, including for cooperation in the Nordic/ North-Sea region. The overall objective is to improve the effectiveness of regional policies and instruments. The program aims as capitalizing on the exchange of experiences among partners who are ideally responsible for the development of their local and regional policies.</p>
<p>THE EEA AND NORWAY GRANTS</p> <p>The EEA and Norway Grants are available to the 13 EU member countries that joined the EU and the EEA in 2004, 2007 and 2013 as well as Greece, Spain and Portugal. The grants are jointly financed by Norway, Iceland, Liechtenstein, but Norway is the main contributor in both programs.</p> <p>The overall objective is to reduce social and economic disparities in Europe through international cooperation</p>
<p>THE SECTORAL PROGRAMS.</p> <p>Unlike in the other programs is Norwegian access to these programmes funds regulated in the EEA-Agreement. The funding opportunities includes a variety of sectoral issues and does also include the EUs research and development programmes RP7 (2007 -2013) and Horizon 2020</p> <p>The overall objective is exchange of experience and cooperation in order to realise EU's overall policy goals within different social sectors.</p>

The issues in this study have been:

What is the scope *municipalities' and counties'* participation in the different program areas?

What is their rationale for participating and why do some of them not participate at all?

Is their programme activity an integrated part of their development work or is it an isolated activity?

What is the effect of programme participation – in a short term and long term perspective? We distinguish between three main types of effects:

- *Effects of the content of policy*, goals, strategies, plans and initiatives

- *Effects on key actors*: knowledge, experience, learning, preferences and norms
- *Effects on modes of work*: networks, meeting venues, procedures and structures

Methodical design and generalization

The present findings are based on three forms of data; the existing evaluation literature in this area, register-based figures on participation that NIBR has received from the national and international agencies responsible for the various programs and from interviews with altogether 15 municipalities and counties.

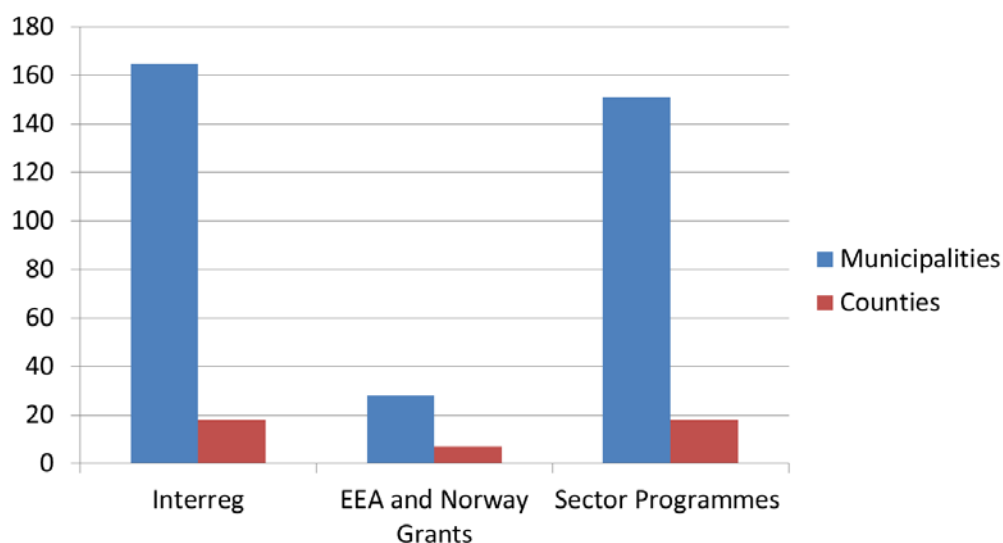
The evaluation literature is mainly generated from relevant searches on Google, but also on material that NIBR has received from the respective national programme-secretariats. The register-data is also sent to NIBR by the same secretariats and applies to the program period 2007-2013. The selection of the 15 cases is not drawn in a completely random manner and does also represent a small sample given that total 263 local governments and counties have participated in EU programs in the concerned period. Thus, the findings from the interview material have therefore limited statistical generalization value as a reflection of the experience of the participating local governments and counties. It does not mean that the material does not point to general characteristics of the actor's experiences. The case studies are intended to illustrate typologies of municipalities, large and small, municipalities with high and low share of projects etc. Thus, within each typology the findings may be somewhat more generalized for municipalities that fall under the respective category. In addition, the interview material has an analytical relevance and could point to mechanisms which have some degree of generalisation relation to the experience of participating municipalities and counties.

Who participates? Scale, programme distribution and geographic distribution

The NIBR-study shows that all the 18 counties and as much as a 263 individual municipalities have taken part in an EU-program in the concerned period. The participating municipalities comprise as much 62 as per cent of all Norwegian municipalities.

It also shows that participation is distributed unevenly between the three types of program; only 28 municipalities and nine counties participated in programmes under the EEA and Norway Grants - programme. Participation in Interreg and Sectoral programs, however, is far higher. Here as much as 165 and 151 municipalities participated, respectively, and all counties participated in both programs (See figure below).

Participation distributed by programme type. Municipalities and counties. Total numbers.



Within the two larger programs there are a number of sub-programs. Under the Interreg-program there are Interreg A, B; C etc., and under EU programs there are RP7, the Competiveness and innovation-program, Cultural Program, Lifelong Learning and Youth in Action, etc.).

A notable observation regarding the geographical distribution of projects under the Interreg-programme is that they tend to be concentrated in municipalities that are bordering the border between Norway and Sweden. This is mainly due to the fact that in some specific types of Interreg A projects, funds are reserved for cooperation between Norwegian and Swedish municipalities. These projects comprise 40 per cent of the Norwegian project portfolio under Interreg A. And around 20 per cent of these projects are reserved for cooperation between Norwegian and

Swedish bordering municipalities. Not surprisingly is the highest participation of municipalities to be found in counties bordering Sweden such as Østfold County, Troms County and Hedmark County. As for county participation Hedmark County stands out as the most active participant.

A notable observation regarding the Sector-programs is that the municipal participation pile up around two specific programs, Lifelong Learning and Youth in Action program: over 90 of the projects on this program category are either a Lifelong Learning-project or a Youth on Action project. This finding stands in great contrast to programs that have fairly low participation rate. During the program period 2007-2013 for example was there only one Norwegian project under the Health-program and one project under the Progress-program (employment, integration and social solidarity). Considering that health and social services are both important municipal responsibilities, there may be reason to ask why there are not more Norwegian projects under these programs.

Within this program-type the highest proportion of municipal participation is in entirely different counties; Akershus County, Vest-Agder County and Hordaland County. As for the municipal participation under the EEA and Norway Grant there is both a varied thematic and geographical pattern.

When looking at the overall geographical distribution of the programmes, it is clear that there is a concentration of projects in municipalities at the border with Sweden. In small municipalities along the coast and less populated inland municipalities, however, there is far less municipal participation. Moreover, relative few municipalities, approximately 29, participate both in Interreg- and EU projects, while only six municipalities participate in all program-types.

Large municipalities have the highest propensity to participate?

What is the explanation for why exactly these 263 municipalities have been participating? This may be due to many factors; they can for example have been chosen by a foreign partner.

In this study, however, NIBR have had the opportunity to examine two factors more systematically - using statistical analyses: i) municipal size and ii) the municipality's access to unrestricted

funds –which may potentially be spent on development. Size may in this context be considered as an indicator of administrative capacity. Large municipalities do not only have access to more personnel and expertise, they have also larger budgets and more administrative resources. Great access to unrestricted funds can be considered as an indicator that a municipality has little need for externally funded development projects.

It's evident from the analysis that municipalities with large populations have a significantly greater propensity than others to participate in EU-programmes. The greater municipalities are the greater the likelihood that it participates. Regarding the effects of the proportion of unrestricted funds, the picture is the opposite of what we assumed, because municipalities with high percentage free funds have a larger, not smaller, the inclination than other to participate in EU projects.

NIBRs fieldwork in 15 municipalities/counties revealed that there are also other factors that seem to promote participation. Several respondents report that positive experiences and results from previous project activities motivate them to participate in new projects. Moreover, social networks and contacts outside own organization have a bearing on the likelihood of being invited to join a project by a foreign partner. It is also evident that an organizational back-up of an application process makes a difference.

Participation has been valuable for policy development, capacity-building and modes of work?

The fieldwork data also reveals that there been a value added for those municipalities and counties that have been participating in EU-programmes. It has affected the *content of policy*, the *capacity* of key actors: their *modes of work*. Generally speaking it is reported that EU-projects has affected the content of municipal activities and policies, their modes of working, their methodologies and organisational set-up. It has also led to skills development, knowledge building and awareness-building. At the individual level projects provide professional input, inspiration, new ideas and self-affirmation. Not the least, the international contacts and networks that often persist after the project period is over. At the organizational level participation has significance for human resource development. The increased competence can result in

new knowledge about initiatives and new opportunities that directly affect the content of a service or a policy area. Examples include energy conservation measures that strengthen the municipality's environmental work, improved language training and improved conditions for the use of bicycles. Participation also provides insight into how to organize a service or business differently, leading to organizational changes. Examples of this are a more interdisciplinary organized domestic service, or individual municipalities that have chosen to project organize parts of their work.

The study has not studied systematically the *extent to which* participation in EU projects are rooted in the development needs of the concerned municipalities and counties. However, based on data from the interviews it is the impression that the reasoning and motivation for such participation is largely rooted in current needs, defined goals, plans and strategies in municipalities and counties

In order for a project to achieve its objectives two factors seems to be particular important. One of them is *project management*. Projects that reach the goals set must have partners working closely together and having a common understanding of what should be achieved and what results will be achieved. The survey shows that projects terminated because activities and goals are unclear and creates problems.

The second factor is that the *results are implemented in the organization*. An impression is that the projects that have implementation as an element in the project itself are municipalities and counties often more satisfied with the project results. Not all municipalities have the capacity to continue working on implementation after the project is terminated.

How sustainable are the effects?

Sustainability refers to the degree of benefit to local and regional authorities after the project is completed. Which lasting track on short-, medium- or long-term loaded again in the extension of an EU project? The project period for participation (2007-2011) is historically close in time, making it pointless to analyse long-term sustainability. It is possible, however, is to have a qualified opinion on sustainability on the basis of the immediate results achieved in

the project - and that may have the potential to put more lasting footprint.

Because the project portfolio in the different EU programs are so diverse, are forms of sustainability equally diverse; here we are talking about project results both terms of technical solutions, the building of institutions and relationships as well as individual and group-specific learning.

All the concerned projects have an element of sustainability in the sense that participants have become more permanent aware of Pan-European challenges and the European culture. However, this kind of awareness may of course leave a more long term sustainable impact, but it may also vanish as time goes by.

Several of the projects, however, resulted in a form of technical innovation and must therefore be regarded as sustainable in technical terms. There are also good examples of municipalities that through participation in an EU project acquired new skills and knowledge and that these innovations has been institutionalized in the municipal organization. Moreover, there are examples of participation that have energized an entire policy field in a way that project activities have become a permanent part of the policy field's activities.

There is also examples network sustainability; partner constellations that have cooperated in one project are prone to cooperate around a new application for EU-program funds. However, there is scant evidence that partners in a project constellation after completion of a project are jointly solving a non-project-specific challenge.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Norsk institutt for by- og regionforskning har gjennomført en studie av norske kommuner og fylkeskommuners deltakelse i EU-programmer. Siktemålet har vært å kartlegge selve omfanget av deltakelsen, og belyse hva slags resultater og hvilken nytte kommunesektoren har av dette arbeidet.

EUs politikk implementeres gjennom regelverk, «myk» eller frivillig koordinering, samt gjennom en rekke programmer og fond. EUs fond og programmer er finansielle verktøy for å støtte samarbeid mellom medlemslandene og arbeid med utvalgte politikkområder og målsettinger. For perioden 2014-2020 har EU vedtatt å finansiere i alt 41 programmer (fond). Formålet, innholdet og bredden i EUs programaktiviteter varierer ganske mye.

Eksempelvis er programmet Horisont 2020 et av verdens største forskningsprogram med om lag 80 milliarder euro, spenner over flere sektorer og har bred deltakelse, mens programmet ISA 2 er langt smalere og skal stimulere til utviklingen av elektroniske samvirkelsesløsninger for offentlige myndigheter og offentlig administrasjon. Felles er likevel den overordnede målsettingen om å koble deltagere fra flere europeiske land i enkeltprosjekter, og på den måten å skape en merverdi sammenliknet med det man kunne oppnådd innenfor en nasjonal ramme.

Denne rapporten tar for seg de programmene som Norge har tilgang til. De kan deles inn i tre hovedtyper: EØS finansieringsordningene, en liten del av EUs regionalfond som kalles Europeisk territorielt samarbeid eller Interreg, og de såkalte sektorprogrammene som gjøres gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen. I rapporten brukes begrepet **EU-programmer** som en fellesbetegnelse for disse tre programtypene.

Tabell 1.1 *De tre hovedtypene av EU-programmer som Norge deltar i*

<p>EUs sektorprogrammer gjøres gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen. Finansieringen fastsettes for 6 år av gangen, i såkalte programperioder. Den nåværende programperioden begynte i 2008 og går fram til 2020. Sektorprogrammene er varierte både i tema og økonomisk størrelse.</p>
<p>Interreg-programmene skal fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Norge har deltatt i Interreg-samarbeidet siden 1996. Denne undersøkelsen har kartlagt norske kommuner og fylkeskommuners deltakelse i Interreg IV, dvs. programperioden 2007-2013. Den pågående programperioden strekker seg fram til og med 2020, og heter Interreg V.</p>
<p>EØS-midlene er Norges, Islands og Liechtensteins (EFTA-landene som har EØS-avtale) «EØS-kontingent». Midlene går til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i Europa, dvs. til utvikling i de 16 minst velstående EU-medlemslandene. Norske aktører kan delta som samarbeidspartnere i prosjekter med aktører fra mottakerlandene. For inneværende periode utgjør EØS-midlene rundt 15 milliarder kroner.</p>

Undersøkelsen har kartlagt selve deltakelsen i disse EU-programmene. Kartleggingen er basert på de avsluttede programperiodene, dvs. perioden 2007-2013 for Interreg og sektorprogrammene, og perioden 2009-2014 for EØS-midlene. Resultatene av kartleggingen gjengis i kapittel 3.

Rapporten belyser med andre ord den *samlede* deltakelsen og bruken av EU-programmer, for norske kommuner og fylkeskommuner. Dette er i begrenset grad gjort tidligere. Det finnes noen utredninger og faglitteratur om hvordan Interreg påvirker norske fylkeskommuner og kommuner, og hvordan norske aktører forholder seg til de mulighetene Interreg-deltakelse gir (se for eksempel Baldersheim mfl. 2009, Fitjar mfl. 2008, Leknes mfl. 2011, Moen og Skålnes 2005, Mønnesland 2003). Men sammenliknet med Interreg har det vært få undersøkelser av *kommunesektorens* bruk av sektorprogrammene under EØS-avtalen, og enda færre studier som har en *samlet* tilnærming til

programmene. For eksempel vet vi ikke hvor stor og bred den samlede kommunale og fylkeskommunale deltakelsen i EU-programmene er, eller hvordan den fordeler seg.

Det er med andre ord behov for studier som mer helhetlig og systematisk analyserer deltakelse, erfaringer og resultater. Også NOU «Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU» (NOU 2012:2) manglende behandling av dette temaet indikerer det. Ikke minst vil det være viktig å undersøke hvor godt EU-programmene under EØS-avtalen imøtekommer sub-nasjonale behov og perspektiver. Denne undersøkelsen tar sikte på å bidra med mer kunnskap om disse forholdene.

Nedenfor gjør vi kort rede for hvordan vi har samlet inn data. I kapittel 2 belyses nærmere hva som kunnskapsstatus på feltet. Kapittel 3 presenterer EU-programmene, og redegjør for resultatene av vår kartlegging av kommunenes og fylkeskommunenes deltakelse i EU-programmer. Kapittel 4 presenterer norske kommuners og fylkeskommuners erfaringer med dette prosjektarbeidet, mens resten av rapporten diskuterer hvilke faktorer som ser ut til å fremme deltakelse og gode resultater.

1.2 Mål og problemstillinger

Prosjektet belyser følgende overordnede problemstilling: Hvor godt bidrar deltakelse i ulike EU-programmer til å nå hvilke kommunale målsettinger? I undersøkelsen har vi også belyst disse spørsmålene:

1. Hva er omfanget av kommuner og fylkeskommuners deltakelse i EU-programmer? Hvilke (fylkes)kommuner deltar i hvilke programmer?
2. Hva er begrunnelse og motivasjon for (fylkes)kommuners bruk av EU-programmer? Hvilke faktorer spiller inn når noen ikke deltar?
3. Bygger programdeltagelsen opp under kommuner og fylkeskommuners eget utviklingsarbeid eller blir arbeidet en mer isolert aktivitet?
4. Hvilke resultater oppnår medlemmene som deltar i EU-programmer? I hvilke deler av kommunenes og

fylkeskommunenes arbeid har man særlig oppnådd gode resultater i bruken av programmer?

1.3 Begrepsavklaring

Rapporten belyser *resultater av prosjektarbeid*. Resultater, eller effekter kan gjøre seg gjeldene på flere måter. Vi har valgt å belyse resultater ut i fra et romlig perspektiv (geografi), ut i fra typer, og i et tidsperspektiv.

For det første kan resultater tenkes å ha ulik romlig, eller geografisk rekkevidde. De kan være begrenset til en eller noen få aktører i en del av kommunen. Resultater av et prosjekt kan også tenkes å nå ut til flere av kommunens tjenesteproduserende systemer og videre i lokalsamfunnet eller lokalpolitikken. Når det gjelder EU-prosjekter er intensjonen dessuten at rekkevidden skal være europeisk, dvs. at resultatene skal kunne anvendes og ha relevans på tvers av landegrenser, langs en europeisk dimensjon. Prosjektene skal som oftest være samarbeidsprosjekter mellom geografisk spredte aktører. I denne studien kartlegger vi *deltakelsen i EU-prosjekter langs en geografisk dimensjon*. Denne geografiske kartleggingen av deltakelsen gir også en indikasjon på hvor vi kan forvente å finne resultater.

For det andre kan vi skille mellom ulike typer av resultater, eller effekter. Vi kan differensiere mellom følgende typer:

- Resultater eller effekter for innholdet i politikken: mål, strategier, planer og tiltak
- Resultater eller effekter for aktørene: Kunnskap, erfaring, læring preferanser og normer
- Resultater eller effekter for arbeidsformene: kontaktmønstre, prosedyrer og strukturer og organisering av arbeidet.

I henhold til prosjektbeskrivelsen skal NIBR blant annet undersøke i hvilken grad kommunal deltakelse i EU-programmer bidrar til å nå kommunale målsettinger. Denne tilnærmingen til resultater bygger på en instrumentell forståelse av effektbegrepet hvor spørsmålet blir om man oppfyller de intensjonene som ble

definert (Christensen mfl. 2004). Man benytter seg av en tradisjonell måloppfyllelsesanalyse der man analyserer om effekten av et program er i samsvar med målet for programmet - for eksempel Aktiv Ungdom-prosjektets evne, ved hjelp av noen virkemidler, til å revitalisere ungdoms deltagelse i lokaldemokratiske prosesser (mål).

Et utvidet resultat- eller effektbegrep vil være opptatt av bivirkninger og av sosiale og politiske effekter. Vedung (1991: 44-51) kaller dette målbaserte evalueringer hvor man i tillegg til å undersøke prosjekters opprinnelige, mål også studerer mulige sideeffekter. Et slikt resultatbegrep tar høyde for at effekter kan være tvetydige og mangesidige, og kan dreie seg om sideeffekter i form av alle de tre typene over, (u)avhengig av hva som er målsetningen.

For det tredje kan resultater ha en kortsiktig effekt, og de kan vare over tid. Prosjektene under de ulike programtypene kan ha noen **direkte** resultater, som umiddelbar kunnskap og nye kontaktflater. Det som i tillegg er viktig er hvilken betydning disse resultatene får på sikt, dvs. **langsiktig** nytte. Innebærer læring, nye metoder eller prosesser i organisasjonen, eller nye mål fra dette arbeidet at aktørene bruker denne kunnskapen i neste omgang, omsetter og danner seg nye preferanser, oppfatninger og normer? Brukes kunnskap om måloppnåelse til å justere (fylkes)kommunens egne målsettinger, strategier og planlegging? I den grad en kommune får langsiktige resultater av et prosjekt vil man kunne tale om **bærekraftig** effekt.

1.4 Datainnsamling: hvor sikre er dataene?

1.4.1 Kartlegging av deltakelse

Undersøkelsen har kartlagt hvilke kommuner og fylkeskommuner som deltar i hvilke programmer.

Deltakelsen i **Interreg-programmene** er kartlagt ved hjelp av prosjektarkivet på nettstedet Interreg.no. Vi har kartlagt deltagelsen i Interreg IV, dvs. programperioden 2006-2013. Arkiver rommer opplysninger over alle prosjekter som har fått støtte i denne perioden, og hvem som deltar i prosjektene. Dette gir en ganske fullstendig kartlegging, selv om vi i noen få tilfeller

har sett at informasjonen om hvem som deltar i prosjektet ikke har vært komplett.

Opplysninger om deltakelse i **EUs sektorprogrammer** er ikke samlet i noen felles database. Her er kartleggingen basert på rapporteringsdata for hvert enkelt program, som er samlet hos programmets nasjonale kontaktpunkt eller hos EU-kommisjonen. Et nasjonalt kontaktpunkt er en institusjon som har koordineringsansvaret for det enkelte (del)program i Norge. Nærmere beskrivelse finnes i kapittel 3. Vi har kontaktet hvert kontaktpunkt for å få tilgang på data om innvilgede prosjekter i programperioden 2007-2013. Samtlige norske kontaktpunkter har svart, men i noen tilfeller har ikke det nasjonale kontaktpunktet hatt oversikt over den norske deltakelsen for programperioden 2007-2013. Vi har derfor også kontrollert dataene, eller mangelen på data opp mot EU-kommisjonens prosjektdata på nettsiden Financial Transparency System¹. Til sammen mener vi de innsamlede dataene gir et tilstrekkelig riktig bilde over deltakelsen, selv om vi ikke kan garantere mot enkeltfeil eller mangler. Når det gjelder Livslang Læring-programmene har vi ikke telt prosjekter av typen «preparatory visits». Dette er besøk man kan få støtte for i forbindelse med forberedelsene av en søknad, og dermed ikke et prosjekt i den form vi er ute etter å kartlegge her. Vi har heller ikke telt støtteordningene av typen «in-service training» under Livslang Læring, som enkeltpersoner kan søke på uten å utforme noe prosjekt.

Opplysninger om deltakelse i prosjekter under **EØS-midlene** i perioden 2009-2014 er basert på rapporteringsdata fra Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel og de såkalte National Focal Points i hvert av de 16 mottakerlandene. Informasjon om avsluttede prosjekter skal rapporteres til FMO, herunder hvilke aktører som har deltatt i prosjektene. Ad mai 2015 hadde FMO mottatt informasjon om ca. 4000 prosjekter for perioden 2009-2014. Basert på denne informasjonen sorterte FMO ut prosjekter hvor norske kommuner og fylkeskommuner var registrert som deltagere. FMO understreket imidlertid at de ikke hadde informasjon om det totale antallet prosjekter, fordi *rapporteringen ikke er avsluttet*. I tillegg ble de 16 National Focal Points i hvert mottakerland forespurt om de hadde informasjon om norske

¹ http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

kommuner og fylkeskommuners deltakelse i prosjekter. Vi mottok svar fra 13 focal points. Tre av disse svarte at de ikke hadde oversikt over norsk deltakelse i prosjektene, og henviste til FMO. For tre land fikk vi informasjon som kompletterte informasjonen fra FMO.

Kartleggingen av deltakelsen i prosjekter under EØS-midlene bygger på dermed på utilstrekkelige rapporteringsdata. Dermed må vi ta høyde for at det kan knytte seg en viss usikkerhet og feilmargin til kartleggingen av prosjektene under EØS-midlene. Dels kan det være at ikke all informasjon om prosjekter og prosjektdeltakelse var rapportert inn til FMO eller de nasjonale kontaktpunktene på det tidspunkt kartleggingen ble foretatt. Dels kan det være at det ikke er oppgitt riktig informasjon i det innrapporterte materialet, for eksempel om interkommunale samarbeid, kommunalt eide AS eller foretak, som betraktes som en del av kommunesektoren i denne undersøkelsen.

Nærmere informasjon om metodebruk og intervjuundersøkelse finnes i rapportens kapittel 6.

2 Deltakelse i EU-programmer – hva er kunnskapsstatus?

Det er kommunesektorens bruk av og deltakelse i **Interreg**-programmene som er best belyst i norske studier og utredninger. I Interreg er det spesielt fylkeskommunene som har hatt en sentral rolle. De deltar selv i prosjekter, og administrerer delprogrammene.

Det er likevel variasjon i hvordan fylkeskommunene engasjerer seg. Noen driver primært programadministrasjon, mens andre deltar mer aktivt i prosjekter. For øvrig viser tidligere utredninger til at utenom de største kommunene er det ikke så mange kommuner som har vært med. Videregående skoler, høyskoler, universiteter og forskningsinstitusjoner har vist et betydelig engasjement (NOU 2012:2).

Studier viser også hvordan Interreg har bidratt til en formalisering av allerede eksisterende, men uformelle samarbeid over grensen, og at noen av disse samarbeidene etter hvert kan anses som «modne» organiserte fellesskap som er godt etablert.

Kompetanseutvikling og læring er en viktig effekt av Interreg-deltakelsen, men denne læringen tilflyter i varierende grad den øvrige organisasjonen (Moen og Skålnes 2005, Fitjar mfl. 2008). Også Baldersheim mfl. (2009) og Mønnesland (2003) peker på at Interreg-samarbeid har ført til større grad av nettverkssamarbeid og nye kontaktflater, og at regionale aktører samarbeider stadig oftere i nettverk som vedvarer etter at prosjektene er avsluttet. En studie fra 2011 utført av Leknes med flere, avdekker at norske fylkeskommuners arbeid med Interreg har satt varige spor i det regionale utviklingsarbeidet i form av økt omfang av nettverksarbeid med regioner i andre land, økt kompetanse om dette, nye tjenestetilbud og nye infrastrukturtiltak. For en tredjedel av de undersøkte prosjektene har oppfølgingen ført til nye politiske veivalg, som har medført at Interreg har blitt et

virkemiddel for regional utvikling og økt politisk makt på regionalt nivå i Norge (Leknes mfl. 2011). Fylkeskommunenes deltakelse i Interreg-programmene fremstår som en integrert del av det regionalpolitiske utviklingsarbeidet, også fordi dette arbeidet har medført deltakelse i europeiske, regionalpolitiske paraplyorganisasjoner. Denne deltakelsen gir norske fylkespolitikere en mulighet til å formidle synspunkter og lærdommer til de som på en eller annen måte er med på å utforme politikken i EU (Indset og Hovik 2008).

Når det gjelder **EUs sektorprogrammer** finnes det midtveis- og sluttevalueringer av programmene enkeltvis, men få studier som har en samlet tilnærming til bruken av slike program. I begrenset grad retter dessuten programevalueringene oppmerksomheten mot erfaringer og resultater i kommunesektoren. En studie som NIBR utførte på oppdrag fra KS i 2008 om EØS-avtalens betydning for norske kommuner, belyste erfaringer med deltakelse i EU-prosjekter mer generelt. Informantene opplevde det som krevende og utfordrende å delta i EU-prosjekter, og det var avgjørende å forankre prosjektarbeidet i (fylkes)kommunens eget utviklingsarbeid for at det skulle ha en nytteverdi. De med erfaring fra tidligere prosjekter var mer bevisste på nytteverdi enn de med kortere fartstid (Indset og Hovik 2008). En midtveisevaluering av den norske deltakelsen i EUs Helseprogram trakk frem liknende erfaringer. Også her opplevde de fleste deltagerne at arbeidet tok mye tid. Andre erfaringer som ble fremhevet var at forankring av prosjekter i organisasjonens ledelse er sentralt for å lykkes. De norske partnerne opplevde det som viktig å etablere og bevare europeiske nettverk på sitt fagområde. Kunnskapsutvikling, nye faglige perspektiver og løsninger samt synergier ved å jobbe sammen, var andre resultater som ble trukket fram (Helsedirektoratet 2011). Denne evalueringen belyste imidlertid deltakelsen generelt og tok ikke for seg kommunenes eller fylkeskommunenes deltakelse.

Når det gjelder Livslang Læring Programmet foreligger det både evalueringer foretatt av det norske kontaktpunktet (SIU) og EU-kommisjonen (EU 2011a). Kanskje mest relevant for denne studien er SIUs egen oppsummering av viktigste evalueringene (både eksterne og interne) (SIU 2015). Det blir trukket frem at ansatte i skoler får nye perspektiver på egen undervisning og at dette, i sin tur, også kommer norske studenter til gode. Elever som

deltar har også fått ny innsikt og andre perspektiver, enten fra å reise ut selv eller fra utenlandske lærere som har besøkt norske institusjoner for å undervise. Ansattmobiliteten er viktig også for å fremme internasjonalisering hjemme. Når det gjelder Comenius (delprogrammet som retter seg mot grunnskole og barnehage) rapporterer flertallet av deltagerne om faglig utvikling på ulike måter, deriblant endring av arbeidsmetoder og økt bevissthet om kompetanseutvikling og at kursene fungerer som døråpnere til faglige nettverk og profesjonsfelleskap. Dette kan tyde på at lærermobilitet gir flersidige effekter med ganske vesentlige ringvirkninger.

Videre rapporteres det om at 'Comenius skolepartnerskap' har hatt stor innvirkning på elevene ved skolene som deltar. I flertallet av prosjektene har deltagelse bidratt til økt interesse for andre europeiske land og økt interesse for fremmedspråk. Lærere og instruktører som har deltatt i etterutdanningsprogrammet Leonardo da Vinci (*VETPRO*) har også hatt betydelig utbytte. Over 70 prosent oppgir at oppholdet var viktig/svært viktig for deres kompetanseheving, mens over 80 prosent har dannet faglige nettverk. Nesten alle har blitt mer positive til internasjonalt samarbeid.

Aktiv Ungdom var EUs program for uformell læring i 2007-2013. Det nasjonale kontaktpunktet i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) foretok ingen egen evaluering i den angjeldende programperioden. EU-kommisjonen derimot, har gjennomført en midtveisevaluering, og konkluderer svært positivt (EU 2011b). Ikke bare var det kostnadseffektivt drevet, men det hadde også høy grad av måloppnåelse. Formålet med programmet er å styrke ungdoms aktive medborgerskap, deltakelse og samfunnsengasjement på tvers av landegrenser i Europa, og er godt forankret i EUs overordnet politikk på området. Videre fyller det ut Livslang læring-programmet ved å fokusere på uformelle læring og kompetanse.

Utbyttet for den enkelte deltager anses å samsvare med programmets mål. Evalueringen konkluderer med at 77 % av dem som deltok har lært å identifisere nye mulighet for egen arbeidsmarkedsfremtid. Videre rapporterer 88 % av deltagerne at de har opparbeidet ferdigheter og kunnskap som de ikke ville a gjort gjennom tilsvarende prosjekt i sine respektive hjemland. Så

mye som 93 % rapporter om at deltagelsen har styrket deres prosjektgjennomføringskompetanse. I tillegg har deltagelsen økt følelsen av å tilhøre Europa. Kommisjonens evaluering sier imidlertid lite spesifikt om norske erfaringer med programmet.

Når de gjelder deltagelse i EUs rammeprogram for konkurranseevne og innovasjon (CIP) er det både foretatt en evaluering av norske- og europeiske aktørers utbytte (Menon Business Economics 2011, EU2010a). Også det 7. rammeprogrammet for forskning (RP7) er evaluert. I begge programevalueringene konkluderes det med at utvikling av faglige nettverk har stor betydning. Forskningsprogrammet har styrket deltagerens mulighet til å jobbe med nye tema. CIP-programmet har hatt begrensede effekter i form av prosjektdeltakelse og tilgang til finansiering. Norge fikk mindre ut av deltagelsen enn hva de andre nordiske deltagerlandene fikk. Den manglende norske deltagelsen blir til en viss grad forklart med komplementaritet. De finansielle virkemidlene i CIP, som norske bedrifter i liten grad brukte, overlappet med blant annet Innovasjon Norges egne virkemidler. Disse evalueringene belyser ikke norske kommuner og fylkeskommuners deltagelse.

Kulturprogrammet er også evaluert, men ikke norske aktørers utbytte spesielt (2010b). Denne evalueringen er noe mer relevant i denne sammenheng fordi den behandler effekten av kulturutveksling på enkeltindivider som har deltatt, inkludert de som har deltatt i på vegne av offentlige organer. Evalueringen er gjennomgående positiv til utbytte når det gjelder økte kjennskap til andre Europeiske kulturer, og særlig deres kulturelle uttrykk og språk. I tillegg påpekes det at mye av denne læringen er bærekraftig i den forstand at de skjer en formidling til "ytre" målgrupper via passive mediekkanaler som nettstedet. Videre vises det til konkrete prosjektresultater i form av bøker eller kunstverk formidles mye og proaktivt - og dermed bidrar til transnasjonal sirkulasjon av resultater. Det er også mye som tyder på at deltagerne har blitt mer europeiske i sitt syn, noe som tyder på en positiv utfall i form av potensielle ringvirkninger i fremtiden.

Selv om **EØS-midlene** har et visst bistandspreg på den måten at resultater først og fremst skal komme i de 16 mottakerlandene, viser en undersøkelse at norske kommuner som deltar, likevel opplever at de selv har utbytte av å delta i denne type prosjekter.

Også her blir læringsmuligheter og bygging av nettverk trukket fram som resultater. Andre fordeler var kulturutveksling og muligheter til å håndtere et problem som kommunen har. Undersøkelsen viser at kommuner som deltar i prosjekter under EØS-midlene er, til tross for bistandspreget, motivert ut fra at de selv vil kunne ha utbytte av deltakelsen (Bentea mfl. 2014).

2.1 Oppsummering

Gjennomgangen over viser at deltakelse i EU-prosjekter oppfattes gjennomgående som tidkrevende, uavhengig av programtype. En av de viktigste effektene er bygging av faglige nettverk og fellesskap.

Det trekkes frem mye positivt i foreliggende evalueringer av EU-programmer når det gjelder deltakelse og resultater. De konkluderer med god måloppnåelse, og den norske deltakelsen anses som tilfredsstillende i flere programmer. Et resultat som kanskje ligger litt implisitt i evalueringene, er at deltakelse i EU-prosjekter utvider mulighetsrommet til å jobbe med utvikling og nye temaer.

Nettverksbyggingen og kompetanseutviklingen som skjer gjennom prosjektdeltakelsen ser ut til å langsiktige effekter og setter varig fotavtrykk hos partnerne selv etter at prosjektet er avsluttet. En begrensning ved flere av evalueringene, i lys av denne studien, er imidlertid at de i for liten grad fokuserer på nytten for kommuner og fylkeskommuner og aktører som er koplet til disse.

3 EUs programmer og kommunal deltakelse

Dette kapittelet er todelt. I 3.1 redegjøres det kort for de ulike programmene og programtypene. I 3.2 presenteres resultatene av kartleggingen.

3.1 EU-programmer 2007-2013

3.1.1 EUs sektorprogrammer

Som forklart har Norge gjennom EØS-avtalen sikret seg muligheten til å delta i en stor del av EUs programmer. Deltagelsen er hjemlet i EØS-avtalens artikler 78-88 og samarbeidet innenfor de enkelte sektorer er spesifisert i protokoll 31 ”om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter”.

Når EU lanserer nye programmer vil det bli gjort en vurdering av om det enkelte program faller innunder de områder som er regulert i EØS-avtalen. Fra EUs side vil spørsmålet om deltagelse fra EFTA-/EØS-landene først bli klarert internt i Kommisjonen og deretter med Rådet og Europaparlamentet, før den kommer opp til beslutning i EØS-komiteen. Også Norge, Island og Liechtenstein vurderer gjennom nasjonale prosesser om de skal prioritere å delta, og deretter må de i fellesskap bli enige om å slutte seg til programmene. Både nasjonalt og på EU-nivå vil slike prosesser være basert på en viss grad av skjønn og avveininger (Statskonsult-rapport 2001:13).

Deltagelse innebærer at landene betaler inn en kontingent til EU, med utgangspunkt blant annet i landets bruttonasjonalprodukt. Når et tredjeland som Norge har sluttet seg til et program, deltar vi på lik linje med aktører i EUs medlemsland.

Tabell 3.1 gir en kort og skjematisk presentasjon av sektorprogrammene i perioden 2007-2013, altså de programmene som kartleggingen i 3.2 er basert på. Under hvert program kommenteres det kort om og hvordan programmet er videreført i gjeldende programperiode 2014-2020.

Tabell 3.1 *Oversikt over program som ble gjennomført i Norge gjennom EØS-avtalen for programperioden 2007-2013*

Program	Formål
Program for konkurransevne og innovasjon (CIP: Competitiveness and Innovation Programme)	<p>Fremme konkurransevnen til europeiske bedrifter, med små og mellomstore bedrifter som sitt viktigste mål. Programmet var 3-delt med tre kontaktpunkter i Norge:</p> <p>Entrepreneurship and Innovation Programme, kontaktpunkt Innovasjon Norge</p> <p>IKT-programmet, kontaktpunkt: DIFI</p> <p>Energiprogrammet, kontaktpunkt Enova</p> <p>For perioden 2014-2020 videreføres programmet dels gjennom Horisont 2020, dels gjennom programmet Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises (COSME)</p>
Program for forbrukerpolitikk (Consumer programme)	<p>Programmets mål er å styrke forbrukerens rolle. Det støtter opplæring til europeiske forbrukerorganisasjoner og forbrukerutdanning, tiltak som styrker markedsovervåkning m.m.</p> <p>Nasjonalt kontaktpunkt: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet</p> <p>Programmet videreføres i 2014-2020</p>

<p>Kulturprogrammet (Culture Programme)</p>	<p>Siktemålet er å fremme et felleseuropeisk kulturområde gjennom støtte til utvikling av kulturelt samarbeid mellom kunstnere, kulturarbeidere og kulturinstitusjoner. Kontaktpunkt: Kulturrådet</p> <p>Programmet videreføres i 2014-2020 som Kreativt Europa, som i tillegg til kultur også omfatter Media 2007 og Media Mundus</p>
<p>Daphne III</p>	<p>Siktemålet var å forebygge og bekjempe vold mot barn, ungdom og kvinner samt beskytte voldsofre og risikogrupper. Støtter forebyggende tiltak og støtte til offer og risikogrupper.</p> <p>Kontaktpunkt er Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)</p>
<p>Narkotikaprogrammet (Drugs Prevention and Information)</p>	<p>Ga støtte til transnasjonale prosjekter som søker å forebygge og redusere avhengighet og skadevirkninger ved narkotikabruk. Nasjonalt kontaktpunkt: Helsedirektoratet</p>
<p>Erasmus Mundus II</p>	<p>Målsettingen var å styrke kvaliteten og attraktiviteten til europeisk høyere utdanning og samarbeid med tredjelands høyere utdanningsinstitusjoner. Kontaktpunkt: Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU)</p>
<p>EUs statistikkprogram (European Statistic Programme)</p>	<p>Hovedformålet er å utvikle sammenliknbar europeisk statistikk. Programmet støtter produksjon og forsyning av statistiske produkter og tjenester til brukerne, forbedring av kvaliteten på statistikk og videreutvikling av det europeiske statistiske system. Nasjonalt kontaktpunkt: Statistisk sentralbyrå Programmet videreføres i 2013-2017</p>

7. rammeprogram for forskning (7th Framework Programme for Research)	<p>Siktemålet var å bidra til å gjøre EU til verdens ledende forskningsområde. Programmet støttet avansert forskning innenfor seks del- eller særprogrammer.</p> <p>Kunnskapsdepartementet koordinerer norsk deltagelse i programmet. Kontaktpunkt Forskningsrådet</p> <p>Programmet videreføres som Horisont 2020 i 2014-2020</p>
Galileo	<p>Utvikler, drifter og videreutvikler et sivilt satellittnavigasjonssystem som vil virke sammen med det amerikanske GPS-systemet. Galileo skal bestå av 30 satellitter og vil gi bedre tilgang til satellittsignaler i områder hvor det i dag er dårlig dekning, særlig i nordområdene.</p> <p>Norsk kontaktpunkt: Nærings- og handelsdepartementet</p>
Helseprogrammet (Health Programme)	<p>Programmet ga støtte til prosjekter innenfor tre områder: helseberedskap, helsefremmende arbeid inkludert reduksjon av sosiale helseforskjeller og helseopplysning. Det totale budsjettet for perioden var på 321,5 millioner euro hvorav det norske bidraget utgjorde om lag 65 millioner kroner.</p> <p>Nasjonalt kontaktpunkt: Helsedirektoratet.</p> <p>Programmet videreføres i 2014-2020</p>
Program for samvirkeløsninger for europeisk offentlig forvaltning (ISA: Interoperability Solutions for European Public Administrations)	<p>Støtte samarbeid mellom europeiske offentlige forvaltninger ved å legge til rette for effektiv elektronisk kommunikasjon over landegrensene og på tvers av sektorer.</p> <p>Kontaktpunkt: Kommunal- og moderniseringsdepartementet</p> <p>Videreføres i 2014-2020</p>

<p>Livslang Læring (Lifelong Learning Programme)</p>	<p>Program for økt utveksling, samarbeid og mobilitet mellom utdanningssystemene i Europa. Besto av fire sektorprogrammer: Comenius for barnehage, grunnskole, videregående samt lærerutdanning; Erasmus for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner; Grundtvig for voksnes læring og Leonardo da Vinci for yrkesopplæring og praksis.</p> <p>Kontaktpunkt: Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU).</p> <p>Videreføres i 2014-2020 som Erasmus +</p>
<p>Marco Polo II</p>	<p>Siktemålet var å fremme et mer miljøvennlig godstransportsystem. Ga økonomisk oppstartstøtte til nye transportløsninger som skulle bidra til å overføre transport av gods fra vei til sjø, jernbane og indre vannveier.</p> <p>Kontaktpunkt for maritime søknader er Innovasjon Norge, for alle andre søknader er kontaktpunktet Samferdselsdepartementet</p> <p>Programmet videreføres i 2014-2020 Connecting Europe Facility (CEF)</p>
<p>Media 2007</p>	<p>Skulle bidra til å bevare og styrke det europeiske kulturelle mangfoldet og den kinematografiske og audiovisuelle arven. Kontaktpunkt er MEDIA Desk Norge/ Norsk Filminstitutt</p> <p>Videreføres i 2014-2020 gjennom Kreativt Europa</p>
<p>MEDIA Mundus</p>	<p>Skulle bidra til å styrke de kommersielle og kulturelle båndene mellom den europeiske audiovisuelle industrien og filmskapere i</p>

	<p>tredjeland.</p> <p>Nasjonal kontaktpunkt: Mediadesk Norge</p> <p>Videreføres i 2014-2020 gjennom Kreativt Europa</p>
EU-programmet for sysselsetting og sosial solidaritet (Progress)	<p>Mål: Styrke kunnskap og forståelse for sysselsetting, sosial beskyttelse og integrasjon, arbeidsliv, ikke-diskriminering og likestilling. Kontaktpunkt: Arbeidsdepartementet for sysselsetting og Barne- likestillings- og familiedepartementet for de øvrige områdene</p> <p>Videreføres i 2014-2020 som EUs program for sysselsetting og sosial innovasjon, som også inkluderer Eures</p>
Sikrere Internett (Safer Internet)	<p>Skulle fremme sikker bruk av internett og annen kommunikasjonsteknologi blant barn og ungdom.</p> <p>Nasjonalt kontaktpunkt Medietilsynets Trygg bruk-senter: Medietilsynet – Trygg bruk</p>
Samordningsmekanismen for sivilt beredskap og krisehåndtering (Union Civil Protection Mechanism)	<p>Støttet og supplerte medlemslandenes nasjonale beredskap i naturutløste hendelser eller menneskeskapte katastrofer. Kontaktpunkt: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)</p> <p>Videreføres i 2014-2020 som Programmet for sivilt beredskap</p>
Aktiv Ungdom (Youth in Action)	<p>Formålet med Aktiv Ungdom er å styrke ungdoms aktive medborgerskap, deltakelse, samfunnsengasjement, internasjonale forståelse, toleranse og solidaritet. Programmet gir støtte til gruppeutveksling, ungdomsinitiativ, frivillig arbeid (europeisk volontørtjeneste i EU og EUs naboland). Kontaktpunkt: Barne-, ungdoms- og</p>

	familiedirektoratet (Bufdir) Videreføres som en egen del under Erasmus +
--	---

3.1.2 EØS finansieringsordningene

EØS finansieringsordningene, eller EØS-midlene, er Norge, Island og Liechtensteins bidrag til å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i Europa. De utgjorde omlag 1,8 milliarder euro for perioden 2009-14. Norges andel var omlag 97 prosent, mens Island og Liechtenstein sto for resten av bidraget. Midlene skal brukes til utvikling i 16 EU-land: De 13 landene som ble medlem i 2004 + Hellas, Spania og Portugal. Selv om midlene og arbeidet skal gå til utvikling i de 16 mottakerlandene, er det en overordnet målsetting at arbeidet skal fremme kontakt og samarbeid mellom mottakerlandene og Norge, Island og Liechtenstein. Dette samarbeidet foregår på flere nivåer.

I programmer: Norske fagmyndigheter er involvert i gjennomføringen av flere enn halvparten av programmene. De hjelper også norske aktører som ønsker å delta i samarbeidsprosjekter.

Hvert program er utviklet og administrert av en nasjonal programoperatør. Programoperatører (national focal points) er stort sett offentlige institusjoner i mottakerlandene som har til oppgave å tildele midler til prosjekter i henhold til avtalte kriterier og overvåke gjennomføringen av disse.

Hvert program har en egen nettside om programmet på engelsk med informasjon om utlysninger. Lenker til nettsidene er tilgjengelige via landsidene på EØS-midlenes nettsider på engelsk.

I over halvparten av programmene er norske fagmyndigheter og offentlige organer involvert som **programpartnere**. Disse utvikler og gjennomfører programmet sammen med programoperatørene i mottakerlandene. De har også en viktig oppgave med å legge til rette for prosjektsamarbeid mellom partnere fra Norge og mottakerlandene.

I prosjekter: Under de fleste programmene lyses det ut støtte til enkeltprosjekter hvor norske aktører kan delta gjennom samarbeid med partnere i mottakerlandene.

Midlene fordeler seg på i alt 32 sektorområder 150 programmer som støtter flere tusen prosjekter innenfor følgende sektorer i mottakerlandene:

Tabell 3.2 *EØS-midlene fordelt etter utvalgte sektorer*

Miljøvern og miljøforvaltning	<p>Forbedre forvaltningen av marine ressurser</p> <p>Øke beskyttelsen av økosystemer og biologisk mangfold</p> <p>Forbedre miljøovervåkning og styrke landenes kapasitet til å følge opp EUs miljølovgivning</p> <p>Redusere farlig avfall</p>
Tilpasning til klimaendringer og fornybar energi	<p>Forbedre energieffektiviteten i bygninger, transport og industrien</p> <p>Redusere utslipp av klimagasser</p> <p>Øke produksjonen og bruken av fornybar energi</p> <p>Utvikle systemer og strategier for å tilpasse seg klimaendringer</p>
Grønn innovasjon og næringsutvikling	<p>Realisere grønne forretningsmuligheter</p> <p>Utvikle og kommersialisere ny miljøteknologi</p> <p>Økte bruken av miljøvennlige produksjonsteknologier</p>
Sivilt samfunn	<p>Fremme demokratiske verdier</p> <p>Bekjempe diskriminering og sosial</p>

	<p>ekskludering</p> <p>Styrke kapasiteten til frivillige organisasjoner</p> <p>Styrke og aktivere ressurser blant sårbare grupper til å løse egne utfordringer</p>
Justissektoren	<p>Styrke justissamarbeidet og bekjempe organisert kriminalitet på tvers av landegrensene</p> <p>Forbedre tilgangen til rettsvesenet for sårbare grupper</p> <p>Bidra til å modernisere kriminalomsorgen</p> <p>Bekjempe vold i nære relasjoner</p>
Forsknings- og utdanningsstipend	<p>Styrke forskningssamarbeidet mellom Norge og mottakerlandene</p> <p>Øke bruken av forskningsresultater i samfunnsplanleggingen</p> <p>Øke utvekslingen av studenter og ansatte mellom mottakerlandene og Norge</p> <p>Fremme samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner på alle nivåer</p>
Lokal og regional utvikling	<p>Forbedre kvaliteten på barnevern og styrke beskyttelsen av sårbare grupper</p> <p>Forbedre tilgangen til og kvaliteten på helse- og omsorgstjenester</p> <p>Fremme likestilling</p> <p>Styrke kapasiteten og kvaliteten på</p>

	offentlige tjenester Styrke asylforvaltningen (Hellas)
Kulturarv og kulturutveksling	Re vitalisere viktig europeisk kultur- og naturarv Gjøre kulturarv tilgjengelig for publikum Fremme dialog og kulturelt mangfold
Anstendig arbeid og trepartssamarbeid	Etablere strukturer for sosial dialog mellom myndigheter, arbeidsgivere- og -takere Fremme likestilling og helse/miljø/sikkerhet (HMS) på arbeidsplassen Bekjempe diskriminering i arbeidslivet

3.1.3 Interreg IV

EØS-avtalen omfatter ikke EUs regionalpolitikk. EUs regionalpolitikk består blant annet av en rekke store og mindre programmer og fond omtalt som Struktur- og investeringsfondene. De støtter på ulikt vis regional utvikling i Europa. I 1996 fikk likevel Norge tilgang til Interreg, eller Europeisk territorielt samarbeid, som utgjør en mindre del av et av disse fondene. Det skjedde ved at regjeringene i Sverige og Finland sendte en formell invitasjon til norske myndigheter om å delta, og etter at prosjektforslagene var godkjent av EU-kommisjonen kom Norge med i Interreg IIA-samarbeidet fra 1996. Forutsetningen var at den norske deltakelsen ble finansiert fullt ut med egne midler. Kommunaldepartementet etablerte en egen finansieringsordning der det ble lagt opp til at staten dekket halve finansieringen, mens fylkeskommunene og andre prosjektpartnere dekket resten. Norge betaler dermed selv for den norske Interreg-deltakelsen, uten at

midlene går gjennom EU. For programperioden 2007-2013 var Norges bidrag på om lag 730 millioner kroner. I NOU 2012:2, 515) beskrives Interreg som «et omfattende programsamarbeid og en ikke ubetydelig del av norsk regionalpolitikk».

Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Programmet ble etablert i 1990 for å styrke samarbeidet mellom naboregioner som var delt av nasjonale grenser innenfor og på grensen av EU. Norge har deltatt i Interreg-samarbeidet siden 1996.

Interreg omfatter i alt 11 programmer og er strukturert etter grenseregionalt (Interreg A), transnasjonalt (Interreg B) og interregionalt (Interreg C) samarbeid.

- **Interreg A** handler om samarbeid mellom tilstøtende regioner, altså regioner som ligger på hver sin side av en nasjonal grense. For Norge innebærer dette fire grenseregionale programmer langs grensen til Finland, Sverige og Danmark: Nord, Botnia Atlantica, Sverige-Norge og Øresund-Kattegat-Skagerrak.
- **Interreg B** støtter samarbeid mellom regioner som har geografisk nærhet til hverandre og som møter felles utfordringer. Her er det tre transnasjonale programmer Østersjøen, Nordsjøen og Nordlig Periferi (inkl. Arktis)
- **Interreg C** er et interregionalt samarbeidsprogram som følgelig inkluderer hele EU-området pluss Norge og Sveits. Formålet er at regioner skal utveksle erfaringer og «god praksis» (metoder, prosjekter og prosesser)
- Kategorien **andre interregionale programmer** omfatter ESPON, Interact, Interreg Europe og URBACT. I tillegg deltar Norge i et grenseregionalt samarbeid med Russland innenfor rammen av EUs nabo og partnerskapsinitiativ (ENPI)

3.2 Kartlegging av deltakelsen

Basert på fremgangsmåtene beskrevet i 1.4 har vi kartlagt hvilke kommuner og fylkeskommuner som deltok i hvilke programmer i periodene 2007-2013 (Interreg og sektorprogrammene) og 2009-2014 (EØS-midlene). Kartleggingen viser at om lag 263 norske kommuner deltok i prosjekter støttet av EU-programmer i de to programperiodene. Alle fylkeskommunene deltok i Interreg IV og sektorprogrammene. I henhold til våre rapporteringsdata deltok 7 fylkeskommuner i prosjekter finansiert av EØS-midlene.

Ser vi på den kommunale deltakelsen i hver av de tre programtypene finner vi at om lag 151 kommuner deltok i et eller flere prosjekter støttet av sektorprogrammene. Antallet kommuner som deltok i et eller flere Interreg-prosjekter var om lag 165. 28 kommuner deltok i prosjekter som ble støttet av EØS-midlene. Flere kommuner deltok i prosjekter under ulike programtyper, og vi ser at flere kommuner kan samarbeide i ett prosjekt.

Tabell 3.3 gir et geografisk overblikk av hvor mange kommuner i hvert fylke som deltok i EU-programmer.

Tabell 3.3 *Andel kommuner i fylkene som deltok i EU-programmer.
Absolutt tall i parentes.*

Fylke	Interreg	Sektor-program	EØS-midler	Totalt
Østfold (18)	100 (18)	17 (3)	6 (1)	100 (18)
Oslo (1)	100 (1)	100 (1)	100 (1)	100 (1)
Troms (24)	83 (20)	33 (8)	0	83 (20)
Hedmark (22)	77 (17)	41 (9)	32 (7)	100 (22)
Rogaland (26)	42 (11)	50 (13)	8 (2)	88 (23)
Vestfold (14)	36 (5)	45 (9)	7 (1)	79 (11)
Akershus (22)	50 (11)	68 (15)	4 (1)	82 (18)
Finnmark (19)	47 (9)	42(8)	32 (6)	84 (16)
Buskerud (21)	48 (10)	52(11)	10 (2)	67 (14)
Nordland (44)	59 (26)	14 (6)	0	61 (27)
Nord-Trøndelag (23)	26 (6)	48 (11)	0	57 (13)
Vest-Agder (15)	40(6)	20(3)	7 (1)	47 (7)
Sogn og Fjord. (26)	3(1)	38 (10)	4 (1)	46 (12)
Hordaland (33)	6(2)	55 (18)	3 (1)	61 (20)
Oppland (26)	7 (2)	31(8)	8 (2)	38 (10)
Sør-Trøndelag (25)	28(7)	16(4)	4 (1)	40 (10)
Aust-Agder (15)	27 (4)	33(5)	0	33 (5)
Telemark (18)	11(2)	11(2)	6 (1)	27 (5)
Møre og Romsd. (36)	19 (7)	19(7)	0	31 (11)
Totalt	165	151	28	263

Tabell 3.3 viser den fylkesvise fordelingen av kommunal deltagelse i EU-programmene. Vi ser at i Østfold deltok alle kommunene i Interreg-prosjekter, og i Troms, hvor 83 % av kommunene. Hedmark er på tredje plass i tabellen, 77 % av kommunene i fylket deltok i Interreg-prosjekter. Samtidig ser vi at Hedmarkskommunene har en mer variert prosjektportefølje enn kommunene i Troms og Østfold, ved at de har en forholdsvis høyere deltakelse i prosjekter under sektorprogrammene og EØS-midlene.

Det fylket hvor flest kommuner deltar i prosjekter under sektorprogrammene er Akershus (68 %), etterfulgt av Hordaland (55 %) og med Buskerud-kommunene hakk i hel (52 %).

Hedmark og Finnmark (begge 32 %) er de fylkene med størst andel kommuner som deltar i EØS-prosjekter. De fylkene med en høyest andel av kommunene som deltar i alle de tre programtypene sammenlagt er Østfold og Hedmark. I Østfold deltok alle kommunene i Interreg. I Hedmark fordeler deltakelsen seg slik at alle kommunene deltar i prosjekt enten under Interreg, sektorprogrammene eller EØS-midlene. De fylkene med lavest deltagelse for alle de tre programtypene er Møre og Romsdal (31 %) og kommunene i Telemark (27 %).

Det er verdt å merke seg at de er ulikt antall kommuner i fylkene. I flere fylker er det for eksempel flere kommuner enn i Hedmark som deltar i EU-programmer sammenlagt.

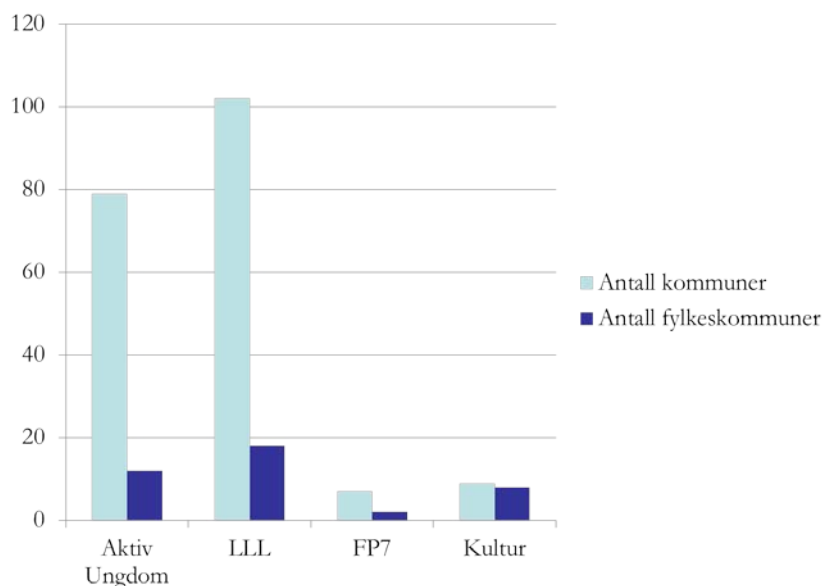
3.3 EUs sektorprogrammer

Kartleggingen viser at i programperioden 2007-2013 deltok 151 kommuner og 18 fylkeskommuner i omlag 852 i prosjekter som mottok støtte fra sektorprogrammene. Med andre ord deltok om lag 35 % av norske kommuner i denne typen prosjekter.

De fire programmene med størst deltakelse fra kommunesektoren var Livslang Læring, Aktiv Ungdom, EUs 7. rammeprogram for forskning og Kulturprogrammet. For Livslang Læring-programmet er antallet unike prosjekter som norske kommuner og fylkeskommuner deltok i beregnet til om lag 557. For Aktiv Ungdom er anslaget 263 unike prosjekter, mens både Kulturprogrammet og FP7 ga støtte til 13 prosjekter med

deltakelse fra kommuner og fylkeskommuner. Figur 3.1 viser hvor mange kommuner og fylkeskommuner som deltok i disse prosjektene.

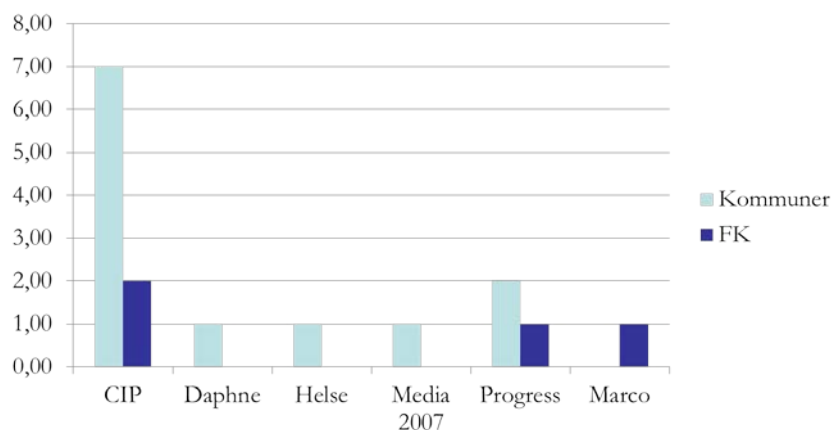
Figur 3.1 *Antall kommuner og fylkeskommuner i de fire mest brukte sektorprogrammene*



Alle de 18 fylkeskommunene deltok i prosjekter under Livslang Læring-programmet, mens kun 12 fylkeskommuner deltok i prosjekter støttet av Aktiv Ungdom. For kommunene var tallene henholdsvis 102 og 79. Åtte kommuner deltok i 13 prosjekter som mottok støtte fra EUs 7. rammeprogram for forskning. Tilsvarende deltok to fylkeskommuner i 3 prosjekter. Under EUs kulturprogram deltok ni kommuner i 13 prosjekter, mens åtte fylkeskommuner deltok i fire prosjekter under Livslang Læring. Disse tallene viser at det er et ganske stort sprang i kommunesektorens deltakelse fra de to mest brukte programmene og til de andre programmene. Antakelig er det flere grunner til at Aktiv Ungdom og Livslang Læring var de mest brukte programmene av kommunesektoren. En åpenbar forklaring er programmenes tematiske relevans og sånn sett blir kommunesektoren en av målgruppene. Likevel er deltakelsen i de andre programmene påfallende lav. Dette inntrykket forsterkes når

vi ser på de andre sektorprogrammene som kommunesektoren har deltatt i.

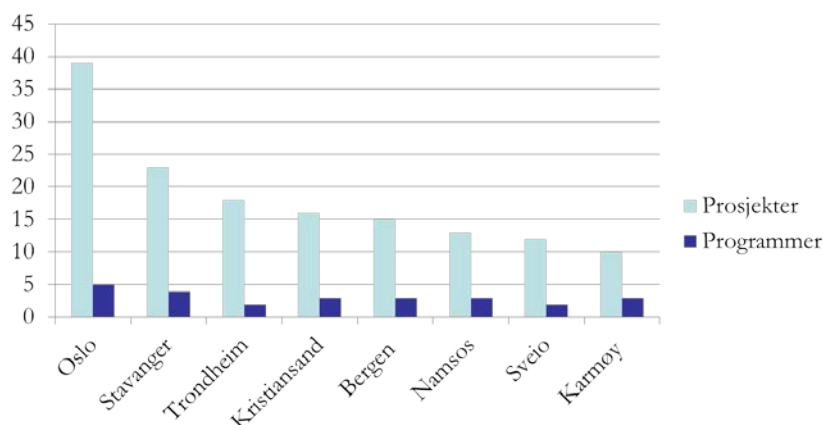
Figur 3.2 *Sektorprogrammene med lavest deltakelse fra kommunesektoren*



Som vist i Figur 3.2 ser vi at 1-2 kommuner og fylkeskommuner deltok i prosjekter under programmene Daphne, Helse, media Progress og Marco Polo. Unntaket er CIP, hvor sju kommuner deltok. Imidlertid viser det seg at fem av kommunene (Engerdal, Stor-Elvdal, Åmot, Elverum og Trysil) deltok gjennom Sør-Østerdal regionråd i et og samme prosjekt. I alt var det dermed fem prosjekter som fikk støtte fra CIP-programmet. Det var ingen fylkeskommuner som deltok i Daphne, Helseprogrammet eller Media-programmene. Det skal også nevnes at selv om det var en fylkeskommune og to kommuner som fikk støtte av Progress-programmet, deltok disse tre i det samme prosjektet. Denne lave deltakelsen gir grunn til å spørre hvorfor både Helseprogrammet, Daphne og Progress – programmer hvor man i utgangspunktet kunne se for seg en viss relevans for kommunesektoren, omtrent ikke støttet utviklingsprosjekter og arbeid i denne sektoren.

Videre viser kartleggingen at åtte kommuner deltok i 10 eller flere prosjekter støttet av sektorprogrammene.

Figur 3.3 *Kommuner som deltok i 10 eller flere prosjekter under sektorprogrammene*



Figur 3.3 viser at samtlige storbyer med unntak av Tromsø er representert blant de som deltok i 10 eller flere prosjekter. I henhold til våre rapporteringsdata deltok Oslo kommune i 37 prosjekter fordelt på Aktiv Ungdom, Daphne, Helseprogrammet, Livslang Læring og EUs 7. forskningsprogram. I tillegg deltok kommunen i både Interreg-prosjekter og prosjekter som ble støttet av EØS-midlene. Stavanger kommune følger etter med deltakelse i 21 prosjekter fordelt på fire programmer: Aktiv Ungdom, Livslang læring, Kulturprogrammet og EUs 7. forskningsprogram. Sveio kommune med sine 5500 innbyggere skiller seg ut fra figurens dominans av større kommuner. Til tross for relativt liten størrelse deltok kommunen likevel i ti prosjekter. Dette var alle prosjekter som fikk støtte fra Livslang Læring og Aktiv Ungdom. Sveio deltok også i EØS-middelprosjektet «How Does My Local Government Work?» i samarbeid med mottakerlandet Polen. Trondheim kommune deltok i 18 prosjekter under Aktiv Ungdom og Livslang Læring (i tillegg til EØS-midlene og Interreg). Kristiansand kommune deltok i til sammen 16 prosjekter støttet av Kulturprogrammet, Aktiv Ungdom og Livslang Læring. I tillegg deltok også denne kommunen i et EØS-middelprosjekt og i Interreg-prosjekter. Bergen deltok i 15 prosjekter, Namsos i 11 og Karmøy i 10 programmer.

En kommune som ikke kom med blant «topp 10» i antall prosjekter men som likevel deltok i et bredt utvalg programmer var Drammen. Med sine ni prosjekter deltok Drammen i likhet med

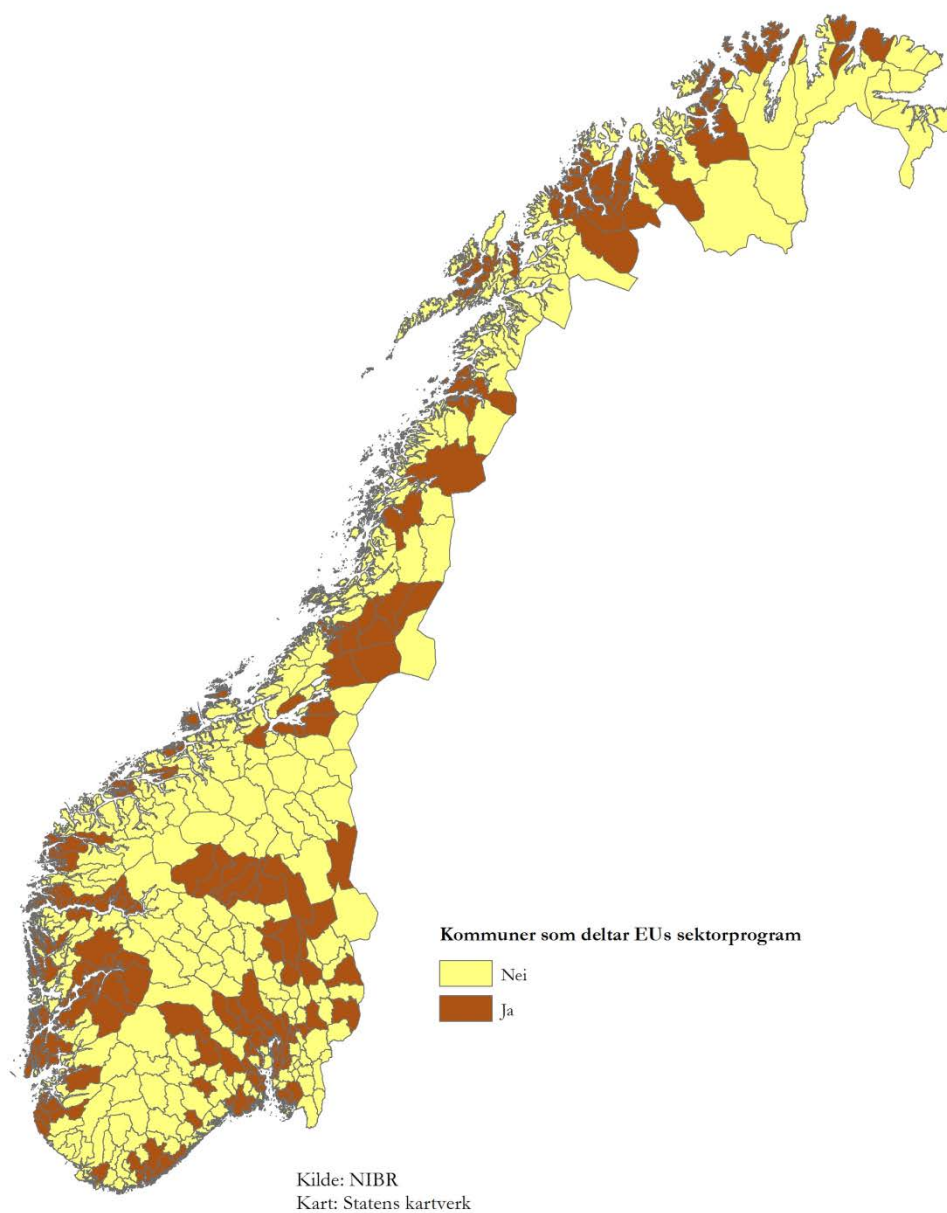
Oslo, i fem forskjellige programmer: Kulturprogrammet, programmet for innovasjon og konkurransevne, EUs 7. forskningsprogram, Aktiv Ungdom og Livslang Læring. I tillegg deltok Drammen i noen Interreg-prosjekter.

Mønsteret med storbydominans er også markert når man ser på i de 13 prosjektene som mottok støtte fra EUs 7. rammeprogram for forskning. Her dominerer storbyene Oslo og Stavanger, og har hele ni av prosjektene. Når vi legger til den kommunale deltagelsen i Horisont 2020 (programperioden 2013-2020) opprettholdes dette bildet. Disse byene deltar i 14 av de 20 innvilgede prosjektene. Alle de deltagende byene er relativt store i norsk sammenheng (mer en 18.000 innbyggere) og ligger i nærheten av et universitet eller en høyskole. I flere av prosjektene er det samarbeid mellom kommunen og den akademiske institusjonen.

Med utgangspunkt i de innrapporterte dataene ser det ut til at 19 norske kommuner deltok i mellom fem og ti prosjekter som fikk støtte fra EUs sektorprogrammer i perioden 2007-2013. Dette var kommunene Drammen, Molde, Overhalla, Sandnes og Steinkjer (9), Eid og Ringerike og Fjaler (8) og Hå (7), Balestrand og Sortland (6), Asker, Bremanger, Bærum, Fjell, Gjøvik, Hadsel, Kristiansund og Nesodden (5). Alle disse kommunene deltok i prosjektet støttet av Aktiv Ungdom og Livslang Læring. Drammen, Sandnes og Bærum fikk i tillegg støtte fra andre programmer enn disse to. Drammen er allerede omtalt. Sandnes deltok i et prosjekt under EUs 7. forskningsprogram mens Bærum kommune ved Bærum Kulturhus mottok støtte fra EUs Kulturprogram.

Den geografiske spredningen av prosjekter med kommunal og/eller fylkeskommunal deltagelse som mottok støtte fra EUs sektorprogram er vist i figur 3.4 nedenfor.

Figur 3.4 *Deltakelse i prosjekter støttet av EUs sektorprogram, geografisk spredning*



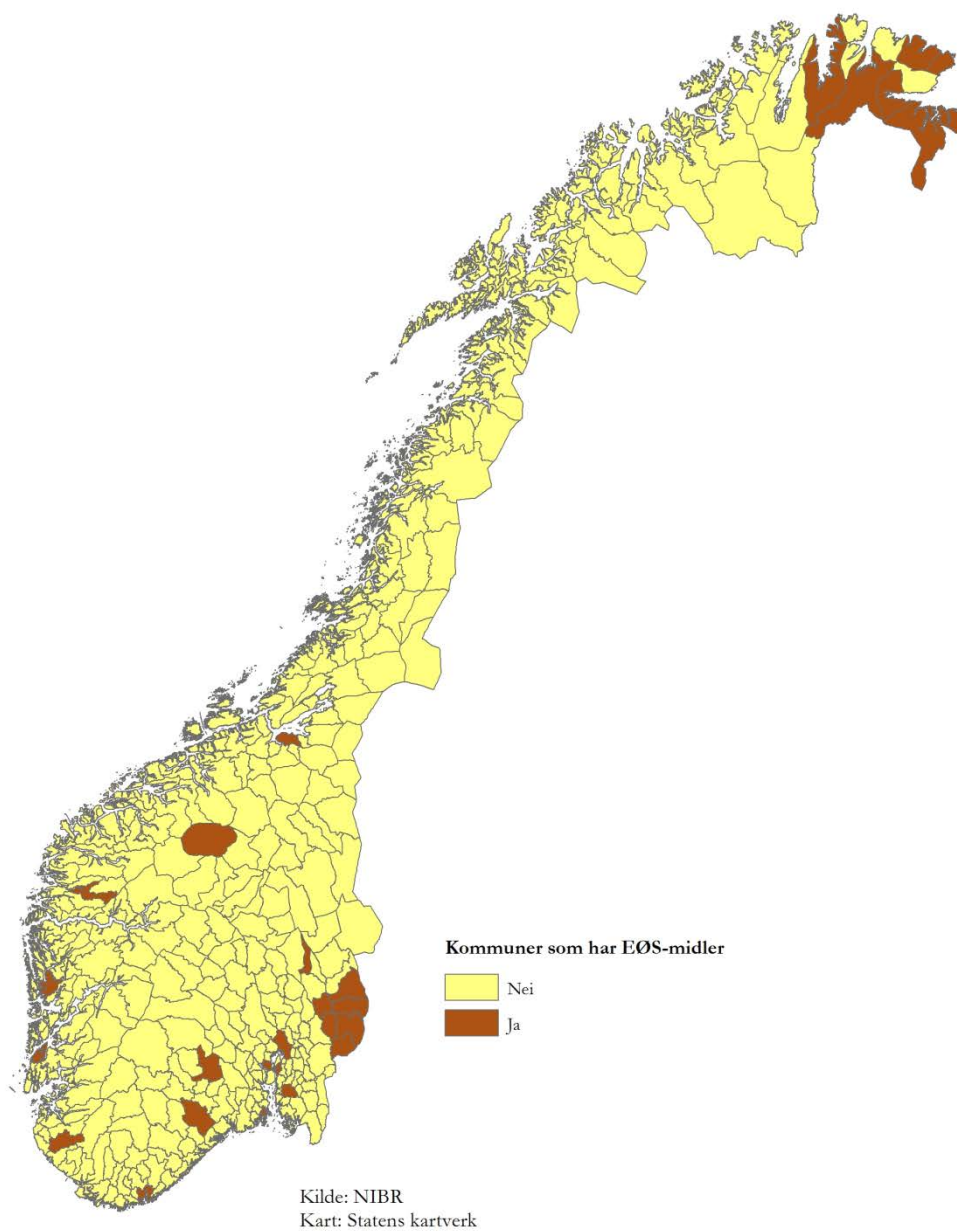
Som vi ser av kartet er deltakelsen i prosjekter støttet av sektorprogrammene relativt godt spredt geografisk. Den er lite klyngepreget. Her er det prosjekter i nord og sør, i urbane og rurale strøk, og det er ingen markert opphopning i kommuner som grenser til Sverige.

Det finnes til sammen fire klynger på mer enn fire kommuner og en av disse består av så mange som åtte kommuner.

3.3.1 EØS-midlene

Som redegjort for i kapittel 1 bygger kartleggingen av deltakelse i prosjekter støttet av EØS-midlene på mer usikre data enn for kartleggingen av deltakelsen i de andre programmene. Ikke alle prosjekter var rapportert inn på det tidspunktet det ble samlet inn data til denne undersøkelsen.

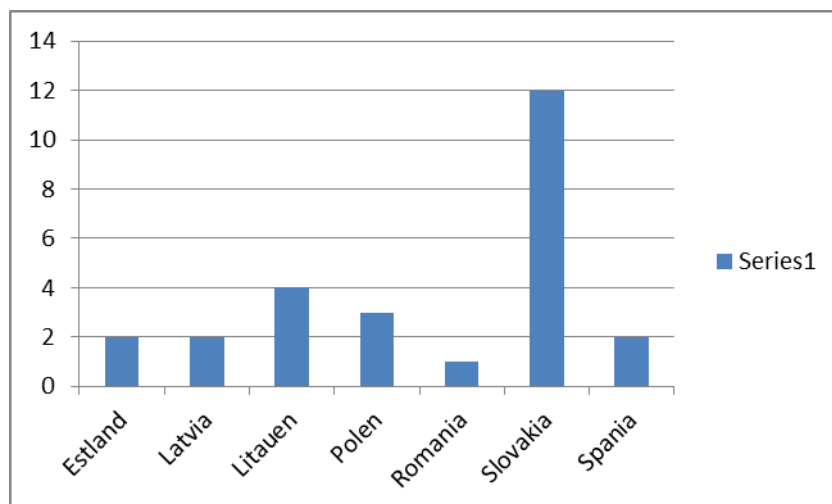
Basert på innrapportert informasjon til FMO har 28 norske kommuner og sju fylkeskommuner deltatt i til sammen 26 prosjekter som mottok støtte gjennom EØS finansieringsordningene i perioden 2009-2014. På neste side vises den geografiske spredningen av kommuner som har deltatt.

Figur 3.5 *Kommuner som deltar i prosjekter under EØS-midlene*

I tillegg til kommunene avmerket på kartet, deltok også fylkeskommunene Buskerud, Finnmark, Hordaland, Aust-Agder, Oppland, Østfold og Vest-Agder i prosjekter.

Når vi ser på det regionale mønsteret for denne prosjekttypen er det påfallende at det er to klynger av kommuner som skiller seg ut, i henholdsvis Finnmark og Østfold. Dette skyldes at disse to klyngene samarbeider i noen beslektede prosjekter om krisesenter og forebygging av vold i nære relasjoner, der Slovakia er europeisk partner. Dette forklarer også hvorfor Slovakia (se figur 3.6 under), peker seg ut som det mest benyttede samarbeidspartneren for norske kommuner i dette programmet.

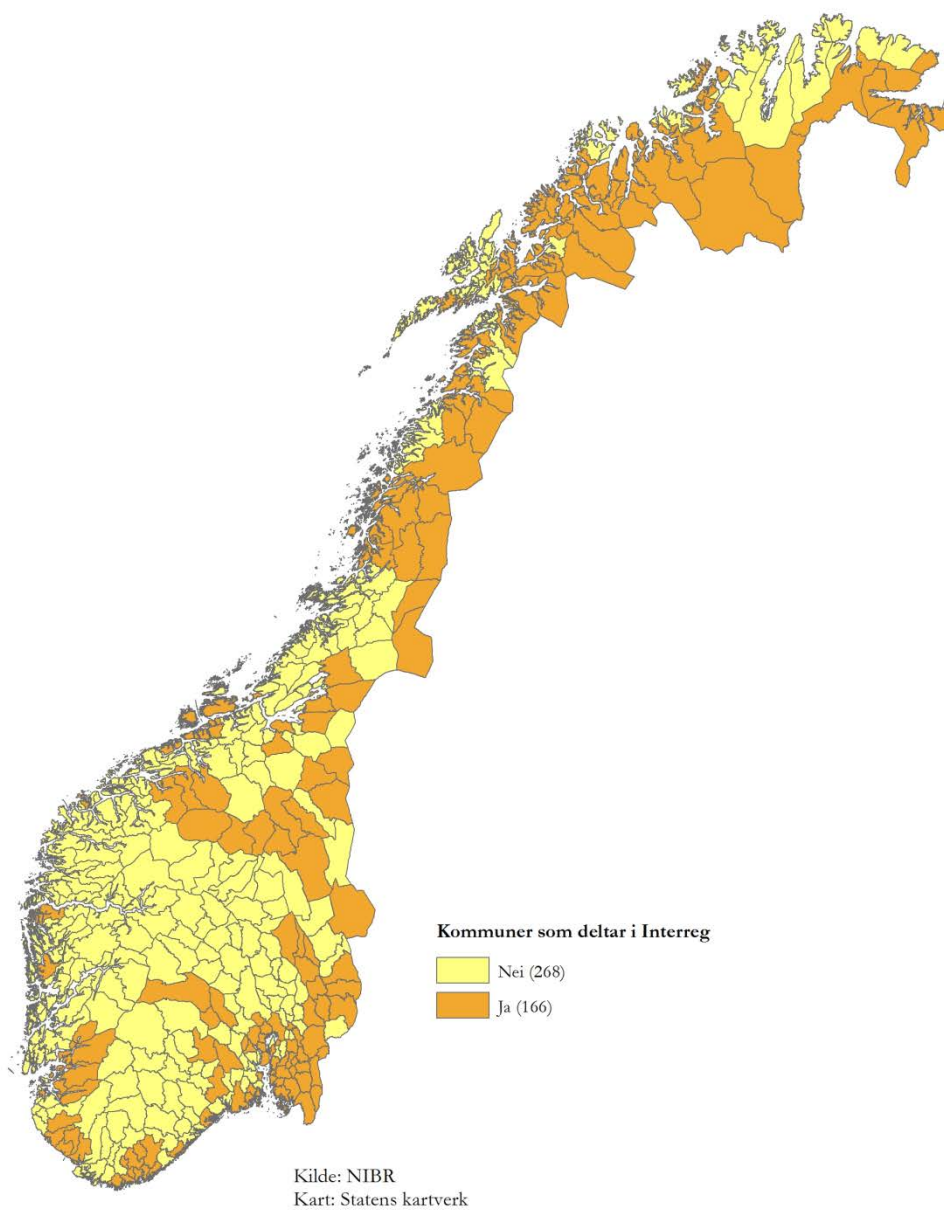
Figur 3.6 *Europeiske partnere under EØS-midlene. Hele tall, N=26*



3.3.2 Interreg IV

Gjennomgangen av 613 Interreg-prosjekter for programperioden 2007-2013 viser at norske kommuner og fylkeskommuner deltok i om lag 268 unike prosjekter. 165 kommuner var involvert i 155 prosjekter, fylkeskommunene i ca. 160. Kommuner og fylkeskommuner samarbeider med andre ord i prosjekter. Tallene innebærer at om lag 38 prosent av landets kommuner deltok i Interreg IV. Antallet prosjekter per fylkeskommune varierer fra to for Sogn og Fjordane til 33 for Østfold fylkeskommune.

Den geografiske spredningen for kommunenes deltakelse vises i figuren nedenfor.

Figur 3.7 *Kommuner som deltok i Interreg IV*

Vi ser av figur 3.7 at også Interreg-prosjektene har en tendens til å hope seg opp i klynger, og langt mer spredt enn i tilfellet EØS-midlene. Det finnes til sammen åtte klynger på mer enn fire kommuner og en av disse består av så mange som elleve

kommuner. Den finner man i Nord-Norge langs togstregningen fra Kiruna til Narvik. Her har blant annet interkommunale selskap (IKS) deltatt i prosjektet 'Samarbeid om forbedring av økonomiske og miljømessige forutsetninger for betydelige renovasjonstransporter mellom Kiruna og Nord-Norge'.

At flere kommuner er med i samme prosjektet er forøvrig regelen snarere enn unntaket. Faktisk er det bare ca. 25 kommuner som deltar i Interreg-prosjekter alene, altså uten å samarbeide med en annen norsk kommune eller fylkeskommune. Naboskap ser ikke ut til å være noe kriterium for samarbeid. I flere av prosjektene samarbeider kommuner som ligger spredt fra hverandre.

Det er også påfallende at mange kommuner som ligger nære svenskegrensen. Det er faktisk bare ti grensekommuner som ikke har et Interreg-prosjekt. Det skyldes i hovedsak at i noen bestemte typer Interreg A-prosjekter er grenseregionalt samarbeid, dvs. at prosjektmidlene er øremerket til samarbeid mellom norske og svenske kommuner. Disse utgjør 43 % av programporteføljen under Interreg A. Ca. 20 prosent av disse prosjektene igjen er øremerket samarbeid mellom norske og svenske grensekommuner som ligger på hver sin side av grensen.

Vi ser av kartet i figur 3.7 at kommuner som deltar i Interreg-prosjekter til en viss grad henger sammen med de «store» Interreg-fylkeskommunene, dvs. Østfold, Hedmark, Akershus, Trøndelag og Nordland. Dette er samtidig de fylkeskommunene som deltar i Interreg A, det programområdet med desidert mest midler. Det trenger med andre ord ikke bety at det er mer samarbeid mellom kommunene i disse fylkene og de respektive fylkeskommunene, enn det er i de fylkene der kommunene deltar mindre.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for mangfoldet av EU-programmer som norske kommuner og fylkeskommuner kunne delta i, i programperiodene 2007-2013 og 2009-2014 (for EØS-midlene). Matcher vi kommunesektorens oppgaveportefølje med den tematiske innretningen i de ulike programmene finner vi ganske godt sammenfall. Sentrale oppgaver for norske kommuner og fylkeskommuner er områdeutvikling/samfunnsutvikling, skole og utdanning, helse/folkehelse og omsorg, sosial/velferd og miljø. En

slående observasjon er at EUs miljøprogrammer glimer med sitt fravær. Dersom vi legger til grunn at miljøpolitikk er et sentralt politikkområde i dag, hvor kommunesektoren i tillegg har et ganske tungt oppgaveansvar, kan det være grunn til å spørre hvorfor Norge ikke har valgt å gjennomføre EUs miljøprogrammer. I neste kapittel går vi nærmere inn på hva prosjektarbeidet handler om.

NIBRs rapporteringsdata viser at 151 kommuner deltok i prosjekter som ble finansiert av sektorprogrammene, dvs. programmer som Livslang Læring, Aktiv Ungdom, Kulturprogrammet, EUs 7. rammeprogram for forskning, osv.

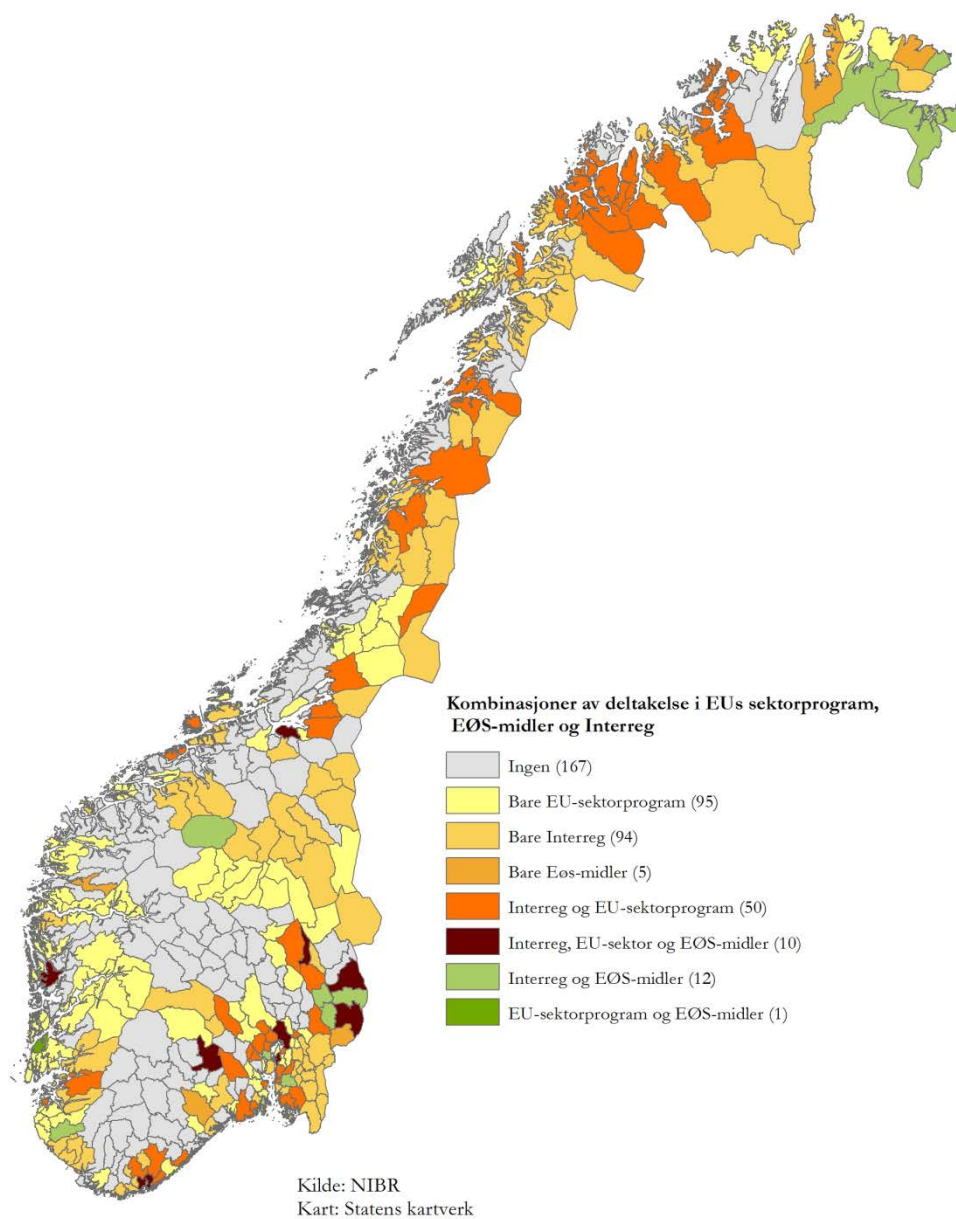
Deltakelsen i sektorprogrammene hoper seg først og fremst opp rundt to programmer, Livslang Læring-programmet og Aktiv Ungdom. Over 90 % av prosjektene innen denne programkategorien er enten LL-prosjekter eller AU-prosjekter. Når man analyserer bestemte egenskaper ved disse 151 kommunene viser det seg at større kommuner (særlig de med befolkning på mer enn 10.000) deltar i større grad enn andre. Dessuten deltar de store kommunene i flere prosjekter. Det er grunn til å tro at deres relativt markante deltagelse har å gjøre med at store kommuner har større kapasitet enn andre til å sende søknader og å få gjennomslag for dem.

Når det gjelder Interreg er det ca. 165 kommuner deltar. Disse kommunene er i større grad enn i de andre programmene konsentrert rundt grensen til Sverige. Det skyldes i hovedsak at i noen bestemte typer Interreg A-prosjekter er prosjektmidlene øremerket samarbeid mellom norske og svenske kommuner, og disse utgjør 43 % av programporteføljen under Interreg A. Og ca. 20 prosent av disse prosjektene igjen er øremerket samarbeid mellom norske og svenske grensekommuner som ligger på hver sin side av grensen. Alle de 18 fylkeskommunene deltok i Interreg IV, men deltakelsen er noe ujevn: For eksempel ser det ut til at Sogn og Fjordane deltok i kun 2 prosjekter, mens Hedmark, Østfold og Nordland er fylkeskommunene med høyest antall Interreg-prosjekter.

Når det gjelder EØS-midlene er det ca. 28 norske kommuner og 7 fylkeskommuner som deltar. Slovakia er den mest benyttede samarbeidspartneren for norske kommuner i dette programmet.

Ser vi på det geografiske totalbildet i figur 3.8 nedenfor er det klart at grensekommunemønsteret er markant. Samtidig glimrer småkommunene langs kysten og mindre befolkede innlandskommuner med sitt fravær. Dessuten kommer det frem av kartet at det er ca. 25 kommuner som deltar både i Interreg- og EU-prosjekter, mens det bare er fem kommuner som deltar i alle tre programtypene.

Figur 3.8 *Geografisk fordeling av prosjekter støttet av EU-programmer, samlet oversikt*



4 Erfaringer med prosjektarbeid

Dette kapitlet tar for seg kommunene og fylkeskommunenes erfaringer med prosjektarbeid, og de ulike EU-programmene. Kapitlet redegjør også for hvilke mål og resultater de søker å oppnå gjennom prosjektarbeidet. Informasjonen og opplysningene som gjengis er i hovedsak basert på intervjuer i 15 kommuner og fylkeskommuner, i tillegg til bydel Sagene i Oslo kommune. Mens kapittel 3 kartla prosjektdeltakelsen i de avsluttede programperiodene, inkluderer intervjuene også pågående prosjekter, dvs. prosjekter som er innvilget i programperioden 2014-2020.

4.1 Hva handler prosjektene om?

De 15 kommunene og fylkeskommunene som er intervjuet i denne studien deltok i ca. 320 prosjekter som mottok støtte fra EU-programmer i perioden 2007-2013. Innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært kapasitet til å gå inn i hvert enkelt av disse prosjektene for å studere nærmere hva prosjektene handler om. Vi har imidlertid gjennomført en intervjuundersøkelse basert på et utvalg av disse prosjektene. Resultater, mål og hva disse prosjektene handlet om omtales nærmere i 4.5.

Kartleggingen presentert i forrige kapittel gir en del overordnet informasjon om hva prosjektene handlet om. Når det gjaldt EUs sektorprogrammer var det i stor grad skoleprosjekter (Livslang Læring), samt aktiviteter rettet mot ungdom og uformell læring (Aktiv Ungdom). Det var også noen kulturprosjekter (Kulturprogrammet). Det var få helseprosjekter: ett støttet av Helseprogrammet og ett folkehelseprosjekt støttet av programmet Progress. Når det gjelder EUs 7. rammeprogram for forskning

handlet prosjektene om energisparing i bygg og infrastruktur (gatebelysning, transport), noen IKT-prosjekter og et om økosystemtjenester i vannforvaltning. Men bortsett fra disse prosjektene så vi at Norge ikke har sluttet seg til noen av sektorprogrammene som handler om miljø. I denne sammenhengen er det interessant å observere at EØS-midlene legger til rette for miljøprosjekter. Men for disse prosjektene skal utviklingen skje i mottakerlandene.

Interreg-prosjektene er i større grad enn sektorprogrammene tematisk sammensatte. På Interreg.no ser vi at prosjektene som regel står oppført under flere tema. For eksempel kan prosjekter om næringslivsutvikling og områdeutvikling også handle om transport, kultur eller miljø. Transportprosjekter kan også handle om næringsutvikling og områdeutvikling. Veldig mange prosjekter har også «kompetanse» oppført som tema nr. 2 eller 3. Kompetanse er det temaet som går igjen mest, ca. 60 % av de 613 Interreg-prosjektene i perioden 2007-2013 er oppført med kompetanse som et av temaene. Prosjekter som også handler om næring kommer på andreplass med 45 %. Deretter følger tema som miljø/ressurs, områdeutvikling, kultur, samferdsel, mens 10 % av prosjektene var også oppført med IKT som tema. Temaer som for eksempel helse, beredskap og skole/utdanning blir ikke brukt på Interreg.no. Det betyr ikke at det ikke finnes prosjekter som handler om det.

Ser vi nærmere på de Interreg-prosjektene som ble kartlagt i kapittel 3.2, altså prosjekter med deltakelse fra kommunesektoren, finner vi at aktivitetene og målene er innrettet mot flere temaer enn de som er definert på Interreg.no. Tabell 4.1 viser hvordan prosjektene fordeler seg på noen utvalgte temaer.

Tabell 4.1 *Hva handlet Interreg IV-prosjektene om? Tematisk fordeling vist i prosent. Prosjekter med kommunal og fylkeskommunal deltakelse*

Tema	Prosent
Helse	4
Skole	10
IKT	4
Miljø	16

Tabell 4.1 viser at om lag 4 prosent av Interreg IV-prosjektene med deltakelse fra kommunesektoren, også hadde helse og IKT som temaer. Om lag 16 prosent av prosjektene handler blant annet om miljø, og 10 prosent ser ut til å ha vært skoleprosjekter.

Sammenliknet med sektorprogrammene og Interreg berører prosjektene under *EØS-midlene* i noe større grad helse, omsorg og sosiale tema. I vårt utvalg utgjør dette den største kategorien under EØS-midlene. Prosjektene handler om utvikling av kapasitet i krisesentre, forebyggende ungdomsrettet arbeid, likestilling i arbeidslivet, styrking av ungdoms deltakelse i samfunnet, m.m. Den nest største kategorien av prosjekter er kulturprosjekter. Eksempler på slike prosjekter er kompetansebyggende prosjekter om hvordan forvalte kulturarv, om restaurering og nettverksbygging for artister. Det finnes også noen få prosjekter om miljøvern og skole. Tabell 4.1 viser at Interreg IV-prosjekter som handler om miljø og helse er i et fåtall. Dette er tunge politikkområder i offentlig sektor, ikke minst i kommunesektoren. På bakgrunn av at det ikke finnes noe eget sektorprogram for miljø, og den lave deltakelsen for kommunesektoren i Helseprogrammet, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om helse og miljø er godt nok dekket i den eksisterende programporteføljen, sett ut i fra et kommuneperspektiv.

I intervjumaterialet for denne undersøkelsen er det overveiende inntrykket at aktørene er relativt bevisste på at temaene skal ha relevans for kommunen selv. Mens alle fylkeskommunene har strategi eller plan for internasjonalisering, har få kommuner en

egen strategi for det internasjonalt rettede arbeidet. Men et gjennomgående inntrykk fra casestudien i de 15 kommunene og fylkeskommunene er at de fleste prosjektene har en eller annen form for forankring i kommunenes virksomhetsplanlegging, i form av virksomhetsspesifikke strategier, planer eller definerte mål. EU-prosjekter omtales ikke nødvendigvis som sådan, men vi finner i stor grad at prosjektene er relevante for mål og utviklingsbehov som er omtalt i disse planene. Der prosjektene mål og resultater ikke er forankret i skriftlig planlegging finner vi likevel at det ofte er tatt utgangspunkt i definerte behov.

Tabell 4.2 *Kommunale strategier og planer som forankrer EU-prosjektene i vårt utvalg*

Kommune / fylkeskommune	Internasjonal plan	Annet planverk som forankrer prosjektarbeidet
Bydel Sagene	Internasjonaliseringsstrategi	
Drammen		Eierstrategi, Energi- og klimahandlingsplan, Visjon om miljøby Skolevisjon om antirasisme
Frogn		
Karmøy		Virksomhetsplanlegging
Kristiansand		Strategisk næringsplan for Kristiansandsregionen
Løten		Økt Læringsutbytte og satsing på grunnleggende ferdigheter. Strategiplan 2013-15

Namsos		Handlingsplan for forebyggende arbeid, barn og unge 0 – 23 år, i Namsos kommune 2010-2014
Notodden		Kulturplan
Overhalla		
Stange		Strategisk skoleplan 2010-2015
Stavanger		Greater Stavanger Strategisk næringsplan 2013-2025 Klima og Miljøplan 2010-2025 Handlingsplan for yringsfrihet og yringsfrihet i Stavanger
Storfjord		Strategisk Næringsplan 2011-2015
Sveio		
Nordland	Regional plan for Internasjonalisering. Planperiode 2012-2015	Transportplan Nordland 2013-2024
Rogaland	Internasjonal strategi under arbeid	Regionalplan for Næringsutvikling Rogaland 2011-2020

Østfold	Østfold fylkeskommunes handlingsprogram for internasjonalt arbeid 2012 - 2015	
---------	---	--

Tabell 4.2 viser at det kun er fylkeskommunene og bydel Sagene som har et eget strategi- eller plandokument for det internasjonale arbeidet. Oslo kommune har vi ikke studert i denne undersøkelsen, men Sagene bydel i Oslo, som både deltok i Daphne og i Helseprogrammet i referanseperioden, har hatt en internasjonaliseringsstrategi siden 1990-taller. Selv om vi ikke finner at de øvrige kommunene har en egen plan eller strategi for det internasjonale arbeidet, ser vi at internasjonalt arbeid er omtalt i andre dokumenter, som i Kristiansandregionens næringsplan. Her er et av målene å styrke innovasjonen i offentlig sektor gjennom blant annet en bedre utnyttelse av EU-programmer. Videre skal regionens internasjonale samarbeid styrkes. EU-rettet arbeid er også omtalt i de nevnte dokumentene i kommunene Notodden, Løten, Stavanger og Storfjord. I Drammen, Karmøy, Namsos og Stange kommuner finner vi at EU-prosjekter ikke er omtalt som sådan, men at aktivitetene, målene og ønskede resultater kan forankres til kommunens visjoner/mål for virksomheten eller satsing som er nedfelt i planer og strategier. I tre kommuner har vi ikke klart å finne noe strategi- eller plandokument som forankrer aktivitetene og målene for de respektive EU-prosjektene kommunene deltok i. Men intervjuene avdekker at i alle disse tre kommunene er prosjektarbeidet knyttet til behov og arbeid som kommunen uansett utfører. Selv om det ikke alltid er slik, finner vi likevel en gjennomgående tendens til at kommunene tenker instrumentelt i sin tilnærming til EU-prosjekter.

Det er derfor et fåtall av prosjekter som synes lite forankret i kommunens eller enhetens virksomhet. Det er mulig at dette mønsteret kan være noe annerledes for prosjektene under EØS finansieringsordningene. I denne undersøkelsen har vi ikke undersøkt *i hvilken grad* prosjektene initieres ut fra fylkeskommunens eller kommunens egne behov eller utviklingsmål. Men ett inntrykk fra casestudiene og utvalget av prosjekter er at EØS-middelprosjekter i større grad er initiert ut fra

samarbeidspartnerens behov og ønsker om hva de skal handle om, samt ut fra et vennskapsbyperspektiv. I 4.6 omtaler vi disse prosjektene nærmere.

4.2 Hvordan kommer man med i prosjekter?

«Prosjektet kom rekende på en fjøl. Det var andre aktører som trengte dette og som var drivkraften i søknadsarbeidet» (Intervju 26.06.2015).

Dette var erfaringen for én av informantene i vårt utvalg. Det er likevel ikke spesielt vanlig å bli invitert med inn nærmest som gratispassasjer i et prosjekt. I vårt materiale ser det ikke ut til å være tydelige sammenhenger mellom finansieringskilde, dvs. programtype, og måten prosjektene blir til på. Prosjektene initieres på ulike vis. Prosjekter kan begynne med idé eller et definert behov som kommunen har. Vi har sett at kommunene er relativt bevisste på å orientere prosjektarbeidet mot eksisterende behov eller kommunens egne mål for utvikling. Veien fra behov/mål til EU-prosjekt kan være tilfeldig eller et bevisst valg. De med gode erfaringer fra tidligere kan velge å søke på nye prosjekter. Også «internasjonale» ildsjeler spiller en rolle, dvs. ildsjeler som er opptatt av å jobbe internasjonalt. Men vi ser også at kommunale aktører tilfeldigvis møter en annen aktør med bakgrunn fra EU-prosjekter, som dermed setter dem kunnskap mulighetene til å søke på EU-støtte.

Når det gjelder programmene Aktiv Ungdom og Livslang Læring er de så kjente og utbredte, at det oppleves naturlig for mange å orientere seg mot disse mulighetene.

Prosjekter kan også starte med at en virksomhetsleder, f.eks. rektor eller kultursjef, *ønsker* at det skal jobbes internasjonalt for å få nettverk eller innspill og erfaring utenfra. Dermed ber de ansatte om å initiere prosjekter, eller dra på prosjektseminar. I forrige kapittel ble det dokumentert at mange kommuner har vært med i flere prosjekter. Casestudiene viser at det ikke nødvendigvis er parallelle prosjekter i tid, men at de kommer etter hverandre. En rekke kommuner som var med i prosjektet i den angjeldende prosjektperioden har vært med i et EU-prosjekt på et tidligere tidspunkt. Dermed velger mange som har deltatt tidligere å delta igjen.

Videre kan prosjekter bli til mer tilfeldig, gjennom personlige eller profesjonelle kontakter og nettverk utenfra. Noen informanter opplever ganske ofte å bli invitert med i prosjekter av andre aktører utenfor kommunen. Selv om vi ikke kan si at det er en tydelig sammenheng, ser det likevel ut til at EØS-middelprosjektene i større grad initieres utenfra. Norske kommuner og fylkeskommuner blir med ved at de blir invitert, enten av norske programpartnere som for eksempel KS, eller av en aktør i mottakerlandet. Partnervalg går begge veier. Man velger og blir valgt. De nasjonale kontaktpunktene forteller at de registrerer at det kan være utfordrende noen ganger å finne gode partnere. Tiltak som kontaktseminarer rundt omkring i Europa, partnersøksdatabaser og twinning har vært brukt for å finne og utvikle gode partnerskap. Noen av programmene tilbyr også midler for å kunne reise og møte potensielle partnere for å utvikle søknader.

Både Interreg og sektorprogrammene arrangerer partnersøkkonferanser og – tilstelninger. Noen av Interreg-programmene har til og med partnersøksider på LinkedIn. For EØS-midlene kan norske programpartnere ofte formidle kontakt, eller de nasjonale kontaktpunktene i mottakerlandet. Måten aktører kommer i kontakt på ser derfor ut til å dekke hele spekteret. I noen programmer er partnersøkeprosessen mer krevende fordi det kreves en sammensetting av ulike typer partnere. For eksempel kan det være krav om forskningsinstitusjoner, offentlig sektor, og privat sektor - også kalt Trippel Helix-samarbeid. Dette gjaldt i noen tilfeller CIP-programmet, EUs 7. rammeprogram for forskning og det pågående Horisont 2020-programmet. I tillegg er det ofte krav om å samarbeide med et land fra Øst-Europa.

Noen av informantene forteller at de har valgt å gå ganske systematisk til verks, ved å legge ut partnersøk gjennom programmets nettsider. Da kan man få ganske mange henvendelser. Én fylkeskommune fikk over 90 søknader på et partnersøk. Søknader gjennomgås, og det er noen som lager et lite intervjukjema med sentrale spørsmål, for å kunne sile ut de mest interessante aktørene. Informanter anbefaler også å møtes fysisk om man har kapasitet til det, for å avgjøre om kjemien er god og om man er tilstrekkelig enig om mål og aktiviteter.

Kommuner og fylkeskommuner som har mange prosjekter følger ikke én framgangsmåte. De blir både invitert med i prosjekter, utvikler prosjektidéer i samarbeid med andre, og utvikler prosjektidéer selv. Ikke minst kan de selv invitere andre med i prosjekter.

4.3 Hva kjennetegner søknader som får gjennomslag?

En søknad som får gjennomslag har svart på alle punktene som utlysningen ber om. Søknader blir evaluert og får poeng etter hvor godt de svarer på de ulike punktene. Er det gjort feil eller mangler i en søknad blir det avvist.

Noen søknadsprosesser mer krevende ene andre. Det kan skyldes ulike forhold. En søknad med mange partnere kompliserer søknadsarbeidet både ved at flere skal enes om hva prosjektet skal handle om, og ved at flere må sende inn dokumentasjon og papirer. Namsos kommunes søknad til Kulturprogrammet bestod av intet mindre enn en 70-siders beskrivelse av søkerstedene Namsos, Newcastle, Berlin og Brussel, samt en 12-siders beskrivelse av selve prosjektet. En annen informant som også hadde flere samarbeidspartnere oppgir at søknaden til slutt veide mange kilo i papir. Kompetanse er en fordel i søknadsskriving, og i vårt utvalg er det noen få kommuner som har lagt til rette for at én person som har søknadskompetanse, bistår andre miljøer i kommunen med å skrive søknad.

Noen kommuner har benyttet seg av eksterne konsulenter til å skrive søknaden for dem, selv om de selv er prosjektleder. Andre norske aktører samarbeider tett med partnere i andre land som har bygget opp et profesjonelt søker-apparat med større kapasitet enn her hjemme.

Veldig mange fremhever at søknadene må ha en god idé som går som en rød tråd gjennom mål, aktiviteter og resultater. En fellesnevner er at ideen og konseptet er tidsriktig og relevant for flere land i Europa.

4.3.1 Den europeiske dimensjon

Alle EU-prosjekter skal ha en såkalt europeisk dimensjon. Det betyr at prosjektet må være relevant for det europeiske fellesskapet ved at tar for seg felles mål eller utfordringer som de ulike landene står overfor. Prosjektets resultater bør derfor bidra med ny kunnskap, erfaringer, metoder etc. som har relevans utover det enkelte lokalsamfunn og noe man kan komme fram til i fellesskap (Osloregionens europakontor 2015). For enkelte deltagere var dette utfordrende.

Noen oppfatter åpenbart at et viktig element ved den europeiske dimensjon er selve *partnerskapet*: kontakt over de europeiske landegrensene for å styrke en form for europeisk medborgerskap, ikke nødvendigvis de faglige prosjektresultatene. Prosjektet kan eksempelvis være viktig for å etablere partnerskap og nettverk mellom likeartede aktiviteter på tvers av Europa, i ulike europeiske land og på den måten fremme sosialisering og interkulturell læring. Gjennom EU-prosjekter får man innsikt i andre lands kulturer, måter å gjøre ting på og utfordringer, noe som øker forståelse for det europeiske mangfoldet og europeiske fellesutfordringer.

I andre prosjekter er man mer opptatt av den faglige merverdien.

«Det som er utrolige viktig skjønte vi i forhold til å søke EU-midler er hvordan prosjektet kan ha en spredningseffekt i Europa. Det bør være et prosjekt som flere er interessert i og som flere ønsker løsninger på, og som er litt universelt eller europeisk» (19.08.2015).

Den europeiske dimensjonen kan knyttes til tema eller resultat ved å omhandle *fellesproblem* som har *overføringsverdi* mellom ulike settinger og samfunn i Europa. I vårt utvalg ser vi at det er veldig vanlig at prosjekter omhandler fellesproblemer som har overføringsverdi, eksempelvis frafallsproblematikk i den videregående skolen, integrering og antirasisme, byutvikling i et miljø- og klimaperspektiv, eller erfaringsutveksling knyttet til voldsforebygging. I en prosjekttype teas det utgangspunkt it et sett norske utfordringer som søkes eksportert til andre land med antatte tilsvarende utfordringer. I prosjektet «Nordkalott-nettverk for grønn turisme» som Storfjord kommune deltok i har det vært høstet erfaringer med felles markedsføring av reindriftbaserte

produkter på tvers an den norske, svenske og finske grensen. Her defineres den europeiske dimensjonen som det få til et fungerende bedriftsnettverk på tross av utfordrende geografi, altså perifer beliggenhet. Denne problemstillingen kan ha overføringsverdi til andre perifere distrikter i Europa. Et annet eksempel på en slik overføringsverdi er i Namsos kommunes, prosjekt «Singing Cities». Prosjektets ambisjon var å bidra med en europeisk strategi for syngende byer i Europa, på bakgrunn fra læring i fire Europeiske byer.

Andre prosjekter utviklet helt ander grep for å ivareta den europeiske dimensjonen. I vårt utvalg har vi ikke mange eksempler på prosjekter som berører *et felles europeisk tema*, som eksempelvis euro-samarbeidet eller hvordan styrke valgdeltakelsen i valgene til Europaparlamentet. Men Stavanger kommunes prosjekt «Sharahzad – stories of life» handlet blant annet om å løfte frem stemmene til forfulgte forfattere som hadde fått oppholdstillatelse i et Europeisk land. Her ble det blant annet skrevet en teaterversjon på vers om Den europeiske grunnloven med vekt på personer som oppholder seg i Europa, og som er forfulgt i det landet de kom fra. En informant forteller:

«Poenget var å bringe disse stemmene inn i Europa, og hvis ikke det er en europeisk dimensjon så vet ikke jeg. Men noen reagerte på at de ikke var europeiske statsborgere. Der møtte EU seg selv og sine egne verdier litt i døren» (Intervju 23.09.2015).

En annen type europeisk dimensjon er *mobilitet*, altså at én eller noen aktører lærer av en annens erfaringer i et annet land. Dette blir en variant av at det faglige skal ha overføringsverdi, men ikke gjensidig. Flere Livslang-læring prosjekter handlet eksempelvis om å dra til andre land for å lære der.

Nok et uttrykk for en europeisk dimensjon er prosjekter som *knytter seg til europeiske aktiviteter*, for eksempel prosjekter som bidrar til at EU som region skal bli mer konkurransedyktig. Dette gjaldt prosjekter som «Smart Cities» i Kristiansand og næringsprosjektet «Locfood» hvor ambisjonen var å bruke lokal mat som ressurs inn i utviklingen av opplevelsprodukt i reiselivsnæringen. Nordland fylkeskommune var deltager. Locfood-prosjektet var den europeiske dimensjonen også knyttet til gjensidighet eller *smart arbeidsdeling*. I det ligger det at konsortiet utvikler en modell for

hvordan land i ulike deler av Europa kan utnytte sine komparative fortrinn og på denne måten øke lønnsomheten et felleseuropeisk næringsliv.

4.4 Barrierer mot deltakelse i EU-prosjekter

Nedenfor går vi nærmere inn på hva vi kan trekke ut fra intervjudataene om hva som oppleves som barrierer mot prosjektarbeid generelt, og/eller barrierer mot å oppnå gode resultater.

Generell tidsbruk, men rapporteringsarbeidet spesielt

«Vår egenandel er arbeidstid – og fritid. Vi har rapportert 20 dager på tre år og har nok brukt fire ganger så mye» (Intervju 25.06.2015).

«Prosjektet ga mersmak. Men neste gang har vi ikke lyst til å være prosjektleder. Da vil vi bare være med» (Intervju 23.09.2015).

Sitatene over er svært representative for informantenes erfaringer i denne intervjuundersøkelsen. Å delta i EU-prosjekter er tidkrevende enten man er prosjektleder eller ikke. Søknadsarbeidet er krevende, møte- og reisevirksomhet tar tid, likeså for- og etterarbeid i forbindelse med aktiviteter, samt å sørge for at aktivitetene forankres i egen arbeidsplass underveis i prosjektperioden og etterpå. Selv om sitatet over tilkjenner at prosjektlederrollen oppleves som spesielt tidkrevende, er en gjennomgående tilbakemelding at egeninnsatsen generelt langt overstiger de 50 prosentene som vanligvis utgjør egenandelen i EU-prosjekter.

Spesielt er informantene i denne casestudien samstemte i at rapporteringsarbeidet som knytter seg til EU-prosjekter er tidkrevende og detaljert, og på grensen til overveldende for de som ikke har deltatt før. Prosjektene skal rapporteres til EU-kommisjonen midtveis og etter at prosjektet er avsluttet. Budsjett- og rapporteringsarbeidet framstår som den største *enkelbarrieren* mot deltakelse i EU-prosjekter. Her oppleves kravene som generelt

detaljerte og tidkrevende. Sitatet av typen under er ikke unikt for funnene i vår undersøkelse:

«Jeg forstår hvorfor folk lar være å søke. Jeg tør ikke telle timer på arbeidet for det vil gå så til de grader ut over arbeidsmiljølovens krav. Jeg har nok brukt 14 dager bare på sluttrapporten. Det er utrolig krevende å rapportere på noe som er så omfangsrikt» (Intervju 24.09.2015).

Flere informanter er av den oppfatning at EU har skjerpet kravene til rapportering. Samtidig som det er forståelse for at det er behov for å føre kontroll med at midlene blir brukt som forutsatt, er det flere som setter spørsmålsteget ved detaljeringsgraden. Skole- og utdanningsenheten i noen av kommunene og fylkeskommunene sammenlikner deltakelsen i EU-prosjekter med deltakelse i nasjonale prosjekter. I Norge har tidstyv-problematikken knyttet til rapporterings- og skjemaveldet i skolesektoren blitt satt på agendaen. For nasjonalt prosjektarbeid som «Ny Giv» og «Vurdering for læring» oppfattes rapporteringskravene som omfattende, men ikke i nærheten av samme omfattende rapporteringskrav som i EU-prosjekter, som genererer en tidsbruk av en helt egen klasse. Dette er eksempler på rapporteringskrav som oppfattes som i problematiske:

- Det skal rapporteres på hvert eneste dagsverk hver enkelt har jobbet, og hva som var den ansattes lønn de tidspunktene dagsverkene ble utført. Dette oppleves som tidkrevende i store prosjekter. Noen stiller spørsmål ved hvorfor det ikke kan rapporteres på gjennomsnittslønn.
- På alle ting som er kjøpt inn skal kvittering legges ved (oppfattes som ok). I tillegg skal det beregnes avskrivninger. Her oppfattes kravene som rigide. Det er ikke alt det er naturlig å beregne avskrivninger på, f.eks. hoppetau og gapahuker
- For noen programmer oppfatter verktøyene for rapportering og økonomistyring som dårlige. Det etterspørres økonomisystemer med høyere grad av funksjonalitet enn et Exel-ark.

Intervjudata lar seg grovt sett sortere inn i tre typer av erfaringer: De som deltar i prosjekter og nærmest brekker nakken slik at erfaringene fra prosjektarbeidet blir barrierer mot videre deltakelse; de som initierer, tar ansvar og leder prosjektet, men som opplever det som så krevende at de ikke ønsker å være prosjektleder i neste omgang; og de som gradvis bygger opp kompetanse til å mestre prosjektlederrollen og som gjentar dette. En felles tilbakemelding fra disse er at budsjett og rapportering er det mest krevende aspektet ved EU-prosjektene, enten det dreier seg om sektorprogrammene eller Interreg. Et inntrykk er at de som deltar i prosjekter under EØS finansieringsordningene i større grad kan overlate ansvaret for rapportering og administrasjon til partneren i mottakerlandet. Men rapporteringsarbeidet inngår likevel i et større regnestykke som handler om tidsbruk, som gjør at flere informanter forteller at de har sagt nei til invitasjoner om å delta i EU-prosjekter pga. den generelle tidsbruken det medfører.

Søknadsarbeidet

Flere av dem vi intervjuet har opplevd å få avslag på en prosjektsøknad. Det i seg selv kan være demotiverende, for også søknadsarbeidet til EU-prosjekter beskrives av informantene som tunge og tidkrevende prosesser. Men selv om avslag kan være demotiverende, velger likevel flere å jobbe videre med søknaden, og søker på nytt i neste omgang:

«Jeg vil si søknadsprosessen var tung. Vi søkte først i 2010 etter beste evne, for det var veldig mye som skulle fylles ut og veldig mye som skulle legges ved, og dokumentasjon på veldig mye. Og så fikk vi rett og slett avslag. Da kunne man jo miste piffen, men vi gjorde ikke det. Vi hadde allerede etablert et partnerskap med seks andre byer som vi hadde fått en relasjon til, og alle de partnerne ønsket veldig sterkt at vi skulle prøve på nytt. Det ga oss litt motivasjon til å gi løst igjen» (Intervju 19.08.2015).

En annen informant forteller:

«Det mest krevende med slike søknader er at det er en tykk utlysningstekst og svært vanskelig tilgjengelig, så du må ha flere kloke hoder til å lese. Alle som skal være med å skrive søknaden må forstå det som står

der, ellers så klarer du ikke å svare. Hvis du ikke svarer på alle punktene så ryker du rett og slett ut». (Intervju 23.09.2015).

Det varierer i hvilken grad de ulike nasjonale kontaktpunktene yter bistand og hjelp i forbindelse med søknadsskriving.

Kontaktpunktene for Aktiv Ungdom og Livslang Læring/Erasmus+ er tilgjengelige for enkelthenvendelser, arrangerer de seminarer og kurs i søknadsskriving. Antakelig er denne aktive tilnærmingen til å få opp søkingen én av flere forklaringer på at dette er de to mest brukte programmene blant kommunene og fylkeskommunene.

Søknadsarbeidet oppleves som lettere når man har søkt et par ganger. Da opparbeider man seg «søknadskompetanse». Noen mindre kommuner i vår intervjuundersøkelse har latt én person opparbeide seg søknadskompetanse i noen utvalgte programmer, som også andre enheter i kommunen kan nyttiggjøre seg. Likevel vil nok små kommuner i større grad være avhengig av tilrettelegging utenfra enn større kommuner. De større kommunene som er intervjuet i denne undersøkelsen har flere ressurser å trekke på, enn de små kommunene.

Kostnader

Noen av informantene er også av den oppfatning at det høye kostnadsnivået i Norge ikke blir tilstrekkelig kompensert for, og at den reelle egenandelen dermed øker. En informant forteller:

«Vi måtte fighte ganske mye for å få budsjettmidler på personmånedene riktig. Det er satt til 8000 euro som er et gjennomsnitt på hva det koster for en medarbeider i prosjekter. Det fikk vi høynet fordi vår offentlige sektor og vårt private næringsliv har andre takster. Vi måtte fronte ganske kraftig at det er et annet kostnadsnivå og lønnsnivå i Norge. Støttemidlene fra EU til månedsverk må matche sånn nogen lunde lønnsnivået slik at kommuner og bedrifter faktisk kan sette personell til dette arbeidet» (Intervju 23.09.2014).

Et annet eksempel er at pga. høyt kostnadsnivå i Norge kan hospiteringer by på utfordringer. Intervjudata viser at personer som har kommet til Norge på hospitering ikke har råd til å dekke

kostander til opphold, og er avhengig av økonomiskhjelp. Dette medfører økte utgifter for kommunen, eksempelvis til mat og transport, som ikke blir dekket gjennom prosjektet.

De flate beløpene som er fastsatt for administrasjon/prosjektledelse oppfattes å være for lave i forhold til det reelle kostnadsnivået i Norge. Det gjelder også reiseutgiftene der avstandene er lange og man må bruke både fly og tog for å komme helt fram. Å reise fra Nord-Norge til sør i Europa vil typisk innebære ulike transportetapper og ventetid, noe som er fordyrende. Det tar ikke alltid kompensasjonsordningene høyde for.

Ikke minst erfarer mange at det tar tid å få godkjent et prosjektregnskap. Enkelte forteller at det endelige oppgjøret ikke kom før etter fem år. Det kan innebære at man må ha økonomisk likviditet til å holde unna midler, dersom noe ikke skulle bli godkjent og man blir nødt til å dekke utgifter selv. Ikke alle kommunale virksomheter har tilstrekkelig økonomisk ryggrad til det.

En kommunal, norsk prosjektleder for et prosjekt under Kulturprogrammet erfarte at prosjektpartnere fra små kommuner trengte forskuddsutbetalinger fordi de ikke hadde økonomisk bærevne til å vente på etterskuddsutbetalinger. Denne prosjektlederen hadde midler til å både foreta forskuddsutbetalinger og til å sette av midler dersom de ikke fikk regnskapet godkjent. Men det betyr at prosjektledelse kan kreve visse muskler, særlig likviditetsmessig.

Flere informanter forteller at de har deltatt eller skal delta på kurs eller seminar om prosjektledelse og økonomistyring i forbindelse med EU-prosjekter. Slike kurs og seminarer tilbys av både Interreg-programmene, Aktiv Ungdom, Livslang Læring og Forskningsrådet og Høgskolen i Buskerud og Vestfold.

4.5 Resultater, måloppnåelse og effekter for kommunen og fylkeskommunen

Dette underkapittelet er strukturert etter tre hovedtyper av resultater som vi presenterte i 1.3: resultater i form av kunnskap, kompetanse, preferanser eller holdninger; resultater for innholdet i

en virksomhet i form av mål, strategi, tiltak eller tjenestetilbud; og organisatoriske resultater som handler om metodikk, prosess eller strukturer.

Vi ser at mange av prosjektbeskrivelsene skiller mellom direkte resultater og mer langsiktige mål eller forventede effekter. Et eksempel er Daphne-prosjektet «Girls Using Violence» som pågikk i perioden (...) og som Bydel Sagene var prosjektleder for. Prosjektets mål eller direkte resultat var å øke kunnskapen om jenter som utfører vold. Siktemålet med økt kunnskap var å kunne bidra i forebyggingen av vold.

Prosjektbeskrivelsene setter ofte opp sammensatte, og ulike typer resultater. Kompetanseheving innenfor et felt kan være både et direkte resultat og et virkemiddel for å heve kvaliteten på et tjenestetilbud. Ser vi på de faktiske eller opplevde resultatene av prosjekter, finner vi de samme tendensene.

Prosjektet «Shahrazad – Stories for Life» som Sølvberget Kulturhus i Stavanger kommune gjennomførte i samarbeid med fem andre europeiske byer, er et godt eksempel på et prosjekt med ulike typer resultater. Prosjektet pågikk i perioden 2007-2012 og handlet om at forfattere, diktere og skribenter som var forfulgt i sitt hjemland pga. sitt litterære virke, skulle få komme til orde gjennom en rekke arrangementer i disse seks byene. Felles for de forfulgte forfatterne var at de hadde fått opphold i en europeisk ICORN-by (internasjonalt nettverk for fribyer for forfulgte forfattere). Et av resultatene som blir fremhevet er det svært gode nettverket som partnerne fikk, profesjonelt og kompetansemessig, som de ansatte i Sølvberget fortsatt har nytte av. Gjennom nettverket har de eksempelvis bygd opp kompetanse og kunnskap i å sette sammen gode sceneopptredener, og kombinere ulike kunstuttrykk. Respondentene mener også at prosjektet har påvirket Sølvbergets eget kulturprogram, på den måten at det har en sterkere internasjonal profil enn tidligere, som tydeligere reflekterer ytringsfrihetsaspektet. Denne typen resultat retter seg mot innholdet i det kommunale kulturtilbudet. En tredje type resultat var at ICORN, som opprinnelig var et nettverk av 15 byer nå har blitt en internasjonal organisasjon med over 40 byer som medlemmer og med hovedbase i Sølvberget i Stavanger. Dermed har Shahrazad-prosjektet ikke bare bidratt til å videreutvikle

kommunens kulturtilbud, men også økt rekrutteringen av byer og promotert fribyordningen (Intervju 23.09.2015).

Selv om vi ser at flere prosjekter kan vise til flere resultattyper, har vi likevel valgt å strukturere denne delen av kapittelet etter de tre hovedtypene av resultater for å synliggjøre spennvidden i prosjektene. Flere av prosjektene har dessuten en hovedinnretning, enten mot kompetanseheving, konkrete løsninger eller tiltak, eller mot bruk av ny metodikk, samarbeidsformer eller liknende.

Ulikt utbytte og nytteverdi

I noen tilfeller forteller informantene om at «vi fikk bekreftet hva vi er gode på, men utover det oppnådde vi ikke så mye». Vi finner med andre ord eksempler på at partnere i et prosjekt opplever å ha ulikt utbytte av prosjektdeltakelsen.

Et eksempel er Østfold fylkeskommune, som samarbeidet med en Latvisk kommune om revisjon av kystsoneplaner. Prosjektet var støttet av EØS-midlene. Formålet med prosjektet var særlig å bidra med kapasitetsbygging på plansiden hos de latviske partnere. Prosjektaktivitetene bestod blant annet av felles revisjon av kystsoneplanene i de to landene. Opplegget for slik planlegging, imidlertid, er så forskjellig i Norge og Latvia at læringsutbytte på den norske siden var magert. Slik beskrives prosjektet fra et norsk ståsted;

«Utbyttet var mer langs den europeiske dimensjonen. Fylkeskommunen opprettholdt gjennom prosjektet et fruktbart samarbeid med en europeisk partner og fikk innsikt i kultur og samfunnsliv i et annet europeisk land. Det faglige utbyttet, derimot, var nok størst på den Latviske siden. Her oppnådde de gjennom EU å skaffe midler til å holde på kompetent planleggingsarbeidskraft i en situasjon med betydelig braindrain på dette området. Sann sett ligner prosjektet på et slags bistandsprosjekt» (Intervju 12.09.2015).

Vi ser at det ikke alltid er lett å vite på forhånd hva man kan forvente seg av resultater av et prosjekt. Dette gjelder kanskje særlig der forventede resultater gjelder kunnskap, styrking av fagkompetanse o.l. Hva som er kunnskapsnivået hos en samarbeidspartner er ikke nødvendigvis veldig synlig. Selv om man er forskjellige er det ikke dermed sagt at man lærer av hverandre.

Noen informanter har fortalt at læringsutbyttet for egen del ikke ble veldig stort. Dette gjelder ikke bare prosjekter under EØS-midlene, men også Livslang Læring-prosjekter og prosjekter under EUs 7. rammeprogram for forskning.

4.5.1 Resultater i form av kunnskap, kompetanse holdninger

«Det er møtet med det internasjonale samfunnet som har vært det viktigste resultatet for oss. Vi har fått bekreftelse» (Intervju 21.08.2015).

Dette utsagnet har blitt fremført i ulike varianter av de fleste informantene i denne intervjuundersøkelsen. Generelt kan vi si at deltakelse i EU-prosjekter ser ut til å ha stor opplevd effekt i form av læring, faglig påfyll og inspirasjon på individnivå. Informantene opplever det som nyttig å få innblikk i hvordan andre jobber med omtrent de samme problemstillingene og innspill utenifra, enten det er bekreftelse på det du gjør eller nye ideer.

Flere av prosjektene i vårt utvalg har som definert mål eller resultat å øke kompetansen innen et angitt felt. Slike resultater kan dreie seg om spesifikk fagkompetanse, kompetanse knyttet til metode eller prosess, men også kompetanseutvikling i form av holdningsbygging. Brandengen skole i Drammen kommune er en flerkulturell skole hvor omtrent halvparten av skolens elever har bakgrunn fra andre kulturer enn den norske. Skolens visjon er «mangfold og mestring i mulighetenes skole», og den arbeider målrettet med å fremme et læringsmiljø som preges av toleranse, inkludering og antirasisme. Dette arbeidet gjennomsyrrer hele skoleåret på Brandengen. På denne bakgrunn valgte skolen å gå inn i et prosjekt som handlet nettopp om å jobbe med egne holdninger til annerledeshet, gjennom prosjektet «Over the rainbow to Europe». I prosjektet deltok både elever og lærere, som gjennom ulike aktiviteter tematiserte toleranse og inkludering i flerkulturelle miljøer. Deltagerne var skoler fra Tyskland, Spania, Ungarn og Norge. De helt konkrete resultatene av prosjektet var at elevene og lærerne som deltok lagde en musikal og en bok: «Det firefargete landet». Gjennom arbeidet med musikalen opplevde elevene gradvis mestring i et mangfoldig miljø. Boken om det firefargede landet har blitt brukt som utgangspunkt for å snakke om rasisme og fremmedfrykt på skolen. Prosjektet ga elever og

lærere fra de fire skolene erfaring i samarbeid på tvers av landegrensar, språk og kulturer. De lærte at det er krevende, slik som i hverdagen, men berikende. Prosjektkoordinatoren på Brandengen skole forteller:

«Prosjektet har bidratt til å holde fokus på det antirasistiske arbeidet vi har hatt hele tiden på denne skolen. Det er helt essensielt å jobbe med antirasistiske holdninger på en skole. I forhold til å tenke framtidens skole er det viktig å ta inn det flerkulturelle» (Intervju 25.06.2015).

Som påpekt var prosjektet et av flere tiltak knyttet til skolens arbeid med antirasisme og toleranse. Prosjektet var også en viktig faktor i forbindelse med at Brandengen fikk Benjaminprisen mot rasisme og diskriminering i 2014.

Det er viktig å være oppmerksom på at prosjektene og programmene er ulikt innrettet med hensyn til hvilke resultater som skal fremmes. Noen resultater kan være vanskeligere å måle enn andre. Et eksempel er Aktiv Ungdom-programmet, som støtter ikke-formelle læringsprosesser som et alternativ og supplement til det formelle skolesystemet. Ikke-formell læring krever frivillig og aktiv deltagelse, og er derfor nært knyttet opp mot ungdoms egne behov, ønsker og interesser. Utvikling og økt kompetanse for den enkelte er et uttalt mål, men læringen skal være uformell og derfor ikke gjenstand for måling eller testing. Når et program legger opp til individuell læring som et av resultatene, og hvor denne læringen skal i tillegg skal skje i uformelle prosesser er resultatopplevelsen ikke alltid lett å måle. Informantene har likevel mange eksempler på resultater i form av uformell læring, økt forståelse for både egen og andres kulturer, samt kompetanse knyttet til tema som miljøvern, friluftsliv og språk. En informant forteller:

«Jeg tok med meg ungdom fra 9. klasse på en tur til Berlin. Jeg fikk beskjed fra skolen om at den ene gutten ikke snakket engelsk og at han derfor ikke ville få karakter i engelsk på skolen. På turen både forstår han og prater engelsk. Jeg spurte han hvorfor læreren hadde sagt at han ikke pratet engelsk. Han svarte: 'jeg er drittlei skolen'» (Intervju 25.09.2015).

I undersøkelsen har vi intervjuet ungdomsarbeidere i ulike kommuner, som har benyttet seg av Aktiv Ungdom- prosjekter. Kommuner som har brukt volontørordningen oppgir at den ganske enkelt gir resultater i form av ansatte i fritidsklubber. I flere av disse kommunene har volontørordningen blitt en viktig arbeidsressurs for kommunen. I tillegg tilfører volontørene fritidsklubben ekstra kompetanse og en viktig dimensjon i form av språk og mer varierte kulturuttrykk.

Et resultat som eksempelvis Sveio kommune ønsker å oppnå gjennom sin deltakelse i Aktiv Ungdom-prosjekter er at kommunens unge innbyggere skal få internasjonal erfaring, og en opplevelse å være en del av Europa. Internasjonalisering, eller europeisk rettet prosjektarbeid har blitt et virkemiddel for å vise hvordan en liten utkantkommune fortsatt kan delta i Europa, og er en del av Europa. Dette har gitt flere ulike effekter: Kommunen ser at ungdommer har glede av å delta og at de knytter kontakter til andre i andre land. Praktisering av språk og språklæring har også fått større betydning. Kommunens ungdomsråd har dessuten fått en ny funksjon ved å integrere internasjonal deltakelse i sin strategi. Ungdomsrådet har blitt populært i kommunen.

4.5.2 Resultater for innholdet i offentlig politikk og virksomhet: mål, strategier implementering og tiltak

Vi ser gjennomgående i de 15 fylkeskommunene og kommunene i casestudien at EU-prosjekter blir brukt med den hensikt å utvikle det kommunale tjenestetilbudet, innholdet et politikkområde eller til bestemte tiltak. De fleste prosjektene har dette som langsiktig mål eller resultatoppnåelse for prosjektet. Men i flere av prosjektene gjelder dette også de mer direkte resultatene. Det kan dreie seg om alt fra helt konkrete, tekniske løsninger og innkjøp av fysiske ting man ellers ikke hadde hatt råd til, eller prosjekter hvor kompetanseutvikling er et virkemiddel for å styrke et bestemt kommunalt tjenestetilbud. Eksempler på det siste er styrket språkundervisning eller å fylle det ungdomsrettede arbeidet i en kommune med innhold.

Et prosjekt med svært konkrete resultater og utbytter var «Schools of the Future» i Drammen kommune, som ble støttet av EUs 7. forskningsprogram. Prosjektet handlet om å demonstrere, evaluere

og formidle hvordan man kan tilfredsstille høye miljøkrav i rehabiliteringen av gammel bygningsmasse. Gjennom prosjektet ble verneverdige Brandengen skole fra 1914 i Drammen kommune restaurert til nær passivhusstandard. Skolen skulle restaureres uansett, og dermed tok prosjektet utgangspunkt i eksisterende behov. Men deltakelsen i prosjektet gjorde at de brukte penger på en del ting som de antakelig ellers ikke hadde gjort. Eksempelvis ble midlene brukt til utvikling av en ekstra god varmpumpe, samt at vinduene fikk såkalt passivhusstandard. Disse vinduene ble også konstruert for å være tilpasset det verneverdige bygget. I tillegg kunne Drammen Eiendom bruke midler fra EU-prosjektet, og ikke eget budsjett, til tetningstiltak, etter isolering av tak og yttervegger, samt at takrenner, takstein og kledning ble skiftet ut. Dermed bidro prosjektet til økte energiambisjoner for rehabiliteringen av Brandengen skole. En av de involverte fortalte:

«Når det gjelder slike prosjekter er jeg opptatt av hva vi får igjen for å være med, og hva dette innebærer for oss i form av arbeid (...). For øvrig har vi ikke fått noe ny kunnskap eller nye ideer» (Intervju 26.06.2015).

Andre eksempler på hvordan deltakelse i EU-programmer brukes med sikte på å få til resultater for innholdet i politikken er Nordland fylkeskommune, som har jobbet mye med å styrke vilkårene for næringstransport til Europa for sin landsdel gjennom flere prosjekter, både Interreg og Marco Polo. I prosjektene er det jobbet med ulike transportløsninger via jernbane, fergeforbindelser og det er sett på direkteforbindelser uten bruk av ferge. Et tiltak det har blitt jobbet med er at transport som frakter varer til Nord-Norge også tar imot returgods og benytte effektive veiforbindelser. Slik åpnes det muligheter for å komme hurtig til markedene, f.eks. i Øst-Europa. En bevisst strategi er å bruke EUs transportkorridorer, eller sidearmer til disse. Arbeidet er forankret i regional transportplan for Nordland.

Også små kommuner har arbeidet med å utvikle løsninger for næringstransport i sin region. Storfjord kommune, med bare 1900 innbyggere, har gjennom flere Interreg-prosjekter om Ishavsbanen forsøkt å utrede markedsmulighetene for å etablere en ny jernbaneforbindelse mellom Kolari i Finland og Skibotn i Storfjord kommune. En slik jernbane vil gi regionen tilgang til det finske, russiske og østeuropeiske jernbanenettet. Et av utgangspunktene

var utvinning av jernmalm i Finland som har basert seg på transport via havnene i Bottenviken. Dybdeforholdene i Bottenviken tillater imidlertid ikke bruk av store fartøyer. Traseen er dessuten lang – gjennom Øresund og forbi Danmark. Disse forholdene fordyrer transporten. Gjennom Interregprosjektene om Ishavsbanen har man derfor utredet mulighetene for å bygge havn i Skibotn og etablering av en ny banestrekning. Foreløpig har prosjektene resultert i beregningsanbefalinger og oversikt over kostnader. I tillegg har man fått til at berørte finske län (i det nordlige Lappland) tar med jernbanetraseen i sin arealplanlegging. Per i dag er det søkt om et nytt prosjekt om Ishavsbanen for å jobbe videre med løsningen. Dette arbeidet er forankret i Storfjord kommunes strategiske næringsplan hvor man vektlegger internasjonale aktiviteter generelt og samarbeid med Sverige og Finland spesielt.

Selv om vi ikke har noe kvantitativt mål for resultatene fra deltakelse i EU-programmer, befester intervjuundersøkelsen likevel det inntrykket at EU-prosjekter har en effekt for tjeneste- og virksomhetsutvikling i kommunene og fylkeskommunene. Et eksempel er prosjektet «Food to Waste to Food» i Drammen kommune, som var et av fem kommunale prosjekter som fikk støtte fra EUs program for Konkurranssevne og Innovasjon (CIP) i forrige periode. Drammen kommune eier Lindum AS, som er kommunens avfallsbedrift og som var prosjektleder. «Food to Waste Food» handlet om å bruke biologisk avfall til å produsere varme og næringsstoffer fra husholdningsavfall til bruk i veksthus, altså i videre matproduksjon. Organisk avfall gir på denne måten både energi og gjødsel i et lokalt bærekraftig kretsløp. Ved å sette sammen eksisterende teknologiske løsninger på en ny måte var siktemålet med prosjektet å vise at næringskjeden virker som en teknologisk løsning som kan tas i bruk i ulike geografiske områder i Europa. Løsningen bidrar også til redusert utslipp av klimagasser, samt at den har et markedspotensialet.

Disse resultatene handlet ikke så mye om å utvikle ny kunnskap og kompetanse hos aktørene, men mer å sette sammen ulike teknologier på en ny måte, og teste ut markedspotensialet for en ny gjenvinningsløsning. Lynums prosjektleder forteller:

«Hele konseptet var usikkert lønnsomhetsmessig for Lindum, så uten prosjektet ville ikke Lindum tatt seg

råd til å drive denne løsningen (...) Lindum skal verken selge drivhus eller dyrke tomater. Vi skal ikke dra lasset i utviklingen av fremtidens bærekraftige løsninger på vegne av landbrukssektoren. Men i samarbeid med veksthusnæringen utvikler vi løsninger der avfall og energi knyttes til matproduksjon i et kretsløpsystem».

Resultatene var altså at man fikk utviklet og testet en ny teknologisk løsning for avfallsgjenvinning, noe som har relevans, både for Lynums og Drammen kommunes miljøarbeid. Lindum tar sikte på å være ledende innenfor utvikling av nye behandlingsløsninger i avfallsbransjen, og har en egen liten FoU-avdeling. I kommunes eierstrategi for Lindum AS heter det at bedriften skal bidra til å sikre Drammen kommunes miljøambisjoner i spørsmål om lokal og regional utnyttelse av ressursene i avfallet fra husholdninger og næringsliv i regionen (Drammen kommune: 2012).

Noen kommuner deltar i et høyt antall prosjekter under ett og samme program. Dette gjaldt for eksempel programmet Aktiv Ungdom. Et særtrekk ved dette programmet ser ut til å være at de kommunene og fylkeskommunene som deltar, gjerne deltar med mange prosjekter. Flere kommuner fikk støtte til flere Aktiv Ungdom-prosjekter, ikke bare to eller tre. Et eksempel er lille Sveio kommune, som hadde hele 8 Aktiv Ungdom-prosjekter i forrige programperiode. Som sagt er dette en tendens vi ser går igjen hos flere av kommunene og fylkeskommunene i kartleggingen.

En nærliggende antagelse er kommuner som bruker Aktiv Ungdom-prosjekter i stor grad, bruker de for å fylle sitt ungdomstilbud med *innhold*. Dette antakelsen blir i stor grad bekreftet i intervjumaterialet. Aktiv Ungdom ser ut til å muliggjøre aktiviteter som oppfattes som attraktive for ungdommene, rekrutterer fritidsklubbledere som er spennende og som har en annerledes bakgrunn, og rett og slett bidra med arbeidskraft til kommunen. En informant forteller:

«Dette har vokst til å bli en stor del av fritidsklubbene og voluntørene får lov til å sette preg på fritidsklubbene på sin måte. Det kan være fotoworkshops, dansing, konserter hvor de jobber

sammen på tvers av bydelene, og matlaging. I forhold til organisasjonen kommer de med sine blikk og stiller spørsmål til oss om hvorfor vi gjør ting på den måten vi gjør dem» (Intervju 23.09.2015).

Sitatet illustrerer hvilken rolle det ungdomsrettede arbeidet gjennom Aktiv Ungdom-prosjektene kan ha. Noen av informantene i vår intervjuundersøkelse har også vist til kommunens posisjon som utkantkommune og hvor aktivitetene og mulighetene gjennom aktiv ungdom ikke bare utvider tilbudet i det uformelle, ungdomsrettede arbeidet, men spiller også en rolle i å bygge opp egen selvbevissthet i forhold til det lokalsamfunnet faktisk har å by på i møtet med andre lokalsamfunn og ungdom andre steder i Europa. Som påpekt har vi ikke målt graden av effekter. Men gitt intervjudataene og det store prosjektilfanget hos en del av kommunene ser det ut til at én form for resultat er at prosjektene og aktivitetene bidrar med innhold i kommunenes ungdomsrettede arbeid.

Også under EUs kulturprogram ser vi prosjekter som gir innhold til kulturpolitikken i den enkelte kommune. I perioden 2013 – 2015 deltok Namsos kommune i prosjektet «Singing Cities», et prosjekt som gjennom en rekke kunst- og kulturarrangement, samt utveksling av artister og kulturarbeidere, utviklet en strategi for å styrke den lokale, inkluderende sangkulturen i tillegg til å bidra til videre spredning av denne aktiviteten på europeisk nivå. Prosjektet skulle spre sangen som kunstuttrykk i ulike lokalsamfunn, og ved hjelp av samarbeid mellom ulike organisasjoner. Namsos deltok i prosjektet sammen med Berlin, Brussel og Gateshead. Prosjektet la opp til at man skulle utvikle strategi for inkludering i samfunnet av lokale musikkarrangement gjennom besøk og utveksling. Deltagerne var i flotte kulturhus som i Bozar i Brussel; Radialsystem V i Berlin og The Sage i Gateshead. Likevel opplevde de norske deltagerne at Norge representert ved Namsos ble et utstillingsvindu for den inkluderende, folkelige sangkulturen overfor resten av Europa. En av prosjektdeltagerne forteller:

«Det var i Namsos prosjektet fant modellen. I Namsos traff deltagerne mennesker, det var intimt og der var folket. De traff ordføreren med kjedet, de traff utsatt ungdom som var engasjert i musikkprosjekt, de var på non-stop-teater med 15 mennesker med

utviklingsnedsettelse og det var reker og konsert på brygga (...) Namsos-modellen handler om hvordan enkeltindivider og samfunn knyttes sammen gjennom musikk» (Intervju 11.09.2015)

Prosjektdeltagerne opplevde det som en stor fordel at en norsk kommune var involvert i prosjektet, hvor kommunepolitikerne og administrasjonen bidro til at ting skjedde. Det ga prosjektet et klarere samfunnsperspektiv. Konseptet og arbeidet i forbindelse med «Singing Cities» har senere blitt vedtatt som en strategi i Namsos kommune. Informanter forteller at det å få bekreftelse fra det internasjonale samfunnet var i seg selv viktig resultat for kommunen. Namsos har i de senere år hatt motgang i kommunens arbeid med Rock City. På denne bakgrunn ble «Singing Cities»-prosjektet en ledestjerne gjennom en ellers vanskelig tid, og tilførte lokalsamfunnet ny tro på viktigheten av å gjøre noe sammen og en stolthet og entusiasme over å kunne planlegge og gjennomføre nye arrangementer. Det er nå sendt søknad til Kreativt Europa for å videreutvikle «Singing Cities». De ti deltakende byene i Europa har bedt Namsos være søker og sekretariat i det nye prosjektet, «The Singing Caravan», som eventuelt går fra 2016 til 2019.

Et annet eksempel på at prosjektarbeid støttet av EU får resultater i form av politiske vedtak er byggingen av kulturhuset «Bok- & Blueshuset» i Notodden kommune. Saksfremlegget til formannskapet om bygging av kulturhuset bygget på forskning og utredning gjennomført i Interreg-prosjektet «Trans In Form», hvor blant annet Notodden kommune og Telemarksforskning deltok i. Trans In Form handlet om å bidra til utvikling i perifere regioner ved å lansere scenarier og attraktive by-design. Prosjektet skulle komme frem til kompetitive utviklingskonsepter for rurale regioner og mindre byer. I forbindelse med at bygging av nytt kulturhus i Notodden kom ble fremmet som sak, ble det blant annet redegjort for kunnskap som var fremskaffet gjennom dette prosjektet, om samlokalisering av funksjoner, attraktivitet m.m. (Notodden kommune, 2011).

4.5.3 Resultater for organisering, metodikk og arbeidsprosess

Flere av prosjektene under Livslang Læring-programmet er rettet mot å teste ut metodikker, eller se på forhold ved arbeidsprosesser, herunder undervisningsprosessen. Selv om slike prosjekter er mest vanlige på skolenivå, finnes også prosjekter som ser på organisering og prosess på kommune- eller fylkesnivå. Igjen er det vanlig at prosjektbeskrivelsene skiller mellom langsiktige mål og den direkte resultatoppnåelsen av prosjektet. De langsiktige målene kan eksempelvis dreie seg om å styrke kvaliteten på en type undervisning eller økte kompetansen innenfor et felt eller behov, mens de mer direkte prosjektresultatene vil være å ta i bruk nye metoder, arbeidsmåter, eller endret organisering av arbeidet.

Et eksempel er Karmøy kommunes helseprosjekt «Jeg vil, jeg tør, jeg kan». Prosjektet ble støttet fra Livslang Læring-programmet, og handlet om å bedre tjenestetilbudet på kommunenivå. Gjennom hospitering i Holstebro kommune i Danmark for kommunens ansatte, kommunens lærlinger, samt elever (kommende lærlinger) og lærere fra helsefagarbeiderutdanningen ved en videregående skole i kommunen, ervervet de seg kompetanse i en ny måte å jobbe med rehabilitering på innenfor kommunens hjemmetjenestetilbud. Utgangspunktet var hvordan kommunen kunne arbeide for å oppnå økt egenmestring hos brukere i hjemmetjenesten, ved å integrere hverdagsrehabilitering i hjemmetjenestens organisasjon. Hverdagsrehabilitering handler om at innsatsen overfor kommunens brukere med pleie-, omsorgs- og rehabiliteringsbehov grunnet funksjonsfall skal ta utgangspunkt i brukers egne mål for å oppnå økt egenmestring og selvstendighet.

Mange kommuner har egne team som yter hverdagsrehabilitering. Karmøy kommune ønsket at tenkningen bak hverdagsrehabilitering som metode skulle bli en måte å jobbe på for all ansatte i hjemmetjenesten. Resultatet av hospiteringen var at deltagerne fikk kunnskap og erfaring i å arbeide med hverdagsrehabilitering i hjemmetjenesten, samt at de bidro i vurderingen av hva som kunne ha overføringsverdi til arbeid med hverdagsrehabiliteringsprosjektet i Karmøy kommune. For å få til økt samarbeid mellom faggruppene i hjemmetjenesten og fysio- og ergoterapitjenesten har kommunen eksempelvis tatt i bruk ukentlige lunsjmøter, tverrfaglige vedtaksmøter og gjennomgått

hvordan kommunens hjemmetjenestetilbud omtales i skriftlige kilder. Prosjektlederen forteller:

«Ting begynner å endre seg i organisasjonen hos oss. Vi har hatt hospitering som en bit av kompetansehevingen, og vi har hatt kurs som alle ansatte har vært pålagt å delta på. Så har vi lunsjmøtene hver uke. Vi ser at vi nå drifter på en måte som gjør at våre ansatte har begynt å tenke mer «rehabiliterende» i møte med brukere og pårørende» (Intervju 24.09.2015)

Et annet eksempel under Livslang Læring-programmet hvor endringer i organisering har vært noen av de direkte resultatene er prosjektet «Preventing Early School Leaving». Det ønskede formålet, eller langsiktige resultatet av prosjektet var å bidra til bedre kvalitet i grunnskolen, en mer motiverende skole og på sikt økt gjennomføring i videregående skole. Det mer direkte resultatet var definert til å være bedret praksis/fremgangsmåter i forebyggingen av frafall i skolen (Stange kommune 2015).

I første omgang har prosjektarbeidet resultert i mye læring og konkrete ideer til tiltak og hva som kan gjøres for å styrke samarbeidet og det forebyggende arbeidet. På skolenivå var en idé å få mer prosjektarbeid i samarbeid med næringslivet inn i skolen, for å knytte fagene tettere til praktisk og relevant arbeid for næringslivet. På kommunenivå eksisterer det allerede et skolesamarbeid i Hamarregionen med ulike møtearenaer. Kommunene og fylkeskommunen ser nå på hvordan de kan utvikle disse arenaene til å omfatte frafallsforebyggende arbeid. For eksempel jobbes det med samarbeidsavtaler med fylkeskommunen for å styrke det forebyggende arbeidet i forbindelse med overgangen fra ungdomsskole til videregående. Kommunene jobber nå med å implementere noe av det de lærte i egen organisasjon.

Prosjektet har vekket interesse i lokalmiljøet, også blant lokalpolitikere. En uintentert effekt var at Stange kommunestyre vedtok at administrasjonen bør vurdere deltakelse i ytterligere internasjonale prosjekter. En informant forteller:

«Det forvandler ikke organisasjonen akkurat, men det gjør at det kanskje blir litt vanskeligere for oss å si nei til et nytt prosjekt selv

om prosjektarbeid er tidkrevende og overgår langt de midlene vi får» (Intervju 07.10.2015).

Interkommunalt samarbeid som et resultat av internasjonalt prosjektarbeid?

Som en type uintenderte effekter ser vi også at det vokser frem mer eller mindre organiserte fellesskap, eller interkommunale samarbeid om EU-prosjekter. Vi snakker ikke da om det samarbeidet som foregår i det enkelte prosjekt og gjennom prosjektgruppen, men om at tidligere prosjektpartnere tenderer til å etablere nye samarbeid og bytte på hvem det er som skal dra lasset. Namsos og Overhalla kommuner har gjennom flere år samarbeidet om hvem som prosjektlederrollen i Aktiv Ungdomprosjekter.

Et resultat av Aktiv Ungdom-prosjektene som begynte i 2007 i Sveio kommune, var et gradvis tettere samarbeid med Wisznice kommune i Polen, noe som hittil har resultert i fire Aktiv Ungdom- prosjekter med blant annet disse to kommunene som deltakere. Dette resulterte i en mer generell samarbeidsavtale mellom ordførerne i de to kommunene i 2014. En informant sier:

«Jeg tror at kommuner alene eller i samarbeid burde ha en internasjonal rådgiver. Det handler ikke om at rådgiveren skal gjøre alt, men heller koordinere de andre i kommunen» (Intervju ...).

4.6 Nærmere om EØS finansieringsordningene

I utgangspunktet er EØS finansieringsordningene innrettet slik at midlene skal gå til utvikling i mottakerlandene. Prosjektene skal dermed jobbe for resultater hos mottaker. Resultater og nytte for norske aktører i slike prosjekter vil dermed ha visse begrensninger for disse prosjektene.

I vår undersøkelse har vi intervjuet fire kommuner og to fylkeskommuner om deres utbytte av å delta i prosjekter under EØS finansieringsordningene. Typisk nytteverdi som trekkes frem er nettverks- og kontaktbygging, samt at man får økt kompetanse gjennom i internasjonalt prosjektarbeid og det temaet prosjektet handler om. Et par av informantene mener de først og fremst

bidro til å utvikle partnerens kompetanse, og at de selv først og fremst fikk bekreftet hva de var gode på.

Likevel er det noen kommuner som mener at prosjektdeltakelsen har gitt resultater for egen del utover nettverksbygging og kompetanse. Et eksempel på en type resultater som kan oppnås er omdømmebygging og publisitet. I prosjektet "Promotion of the artistic and cultural diversity of North-East Europe and Scandinavia within Suwalki Blues Festival '2013" bisto Notodden kommune med å utvikle Suwalkis internasjonale Bluesfestival. På den festivalen ble det også Notodden Bluesfestival profilert. Både Notodden kommune og Notodden Blues Festival figurerer på festivalens hjemmesider som henholdsvis «patrons of honor» og «partner festivals».

Et annet eksempel er et prosjekt som Frogn kommune deltok i sammen med Kuldiga i Latvia i perioden 2008-2010. Prosjektet skulle restaurere Kuldigas distriktsmuseum og etablere et restaureringssenter for trearkitektur, for å avverge forringelse av trehusbebyggelsen fra 19- og 1800-tallet. Foranledningen for at Frogn kommune ble med var tettstedet Drøbaks egen trehusbebyggelse som behøvde restaurering, men hvor kompetansen knyttet til gammel arkitektur og byggeskikk var mangelfull. Det var allerede etablert et samarbeid mellom Frogn kommune og den lokale verneforeningen om bevaring av den gamle trehusbebyggelsen i Drøbak. Ved hjelp av Norsk håndverksinstitutt kom samarbeidsprosjektet med Kuldiga i stand, som handlet om å kurse latviske og norske håndverkere. Dermed fikk norske håndverkere muligheter til etterutdanning og kompetanseutvikling, og Frogn kommune fikk tilgang til kompetente håndverkere. I dag følger restaureringen i Drøbak mer autentisk i henhold til gammel byggeskikk. I søknader til kommunen om tillatelse til restaurering, oppfordrer kommunen i tillatelsene til at det benyttes håndverkere som har gjennomgått denne opplæringen. Som et indirekte resultat av prosjektet har dessuten Frogn kommune ansatt en byantikvar. Dette samarbeidet ble oppfattet som så vellykket av de to kommunene at de gikk videre med flere samarbeidsprosjekter, et Livslang Læring-prosjekt og et under EØS-finansieringsordningene.

4.7 Oppsummering

I dette prosjektet har vi ikke målt *i hvilken grad* EU-prosjekter bygger opp under kommunenes egne mål og utviklingsbehov. Men basert på dataene fra intervjuundersøkelsen er inntrykket at begrunnelsene og motivasjonen for slik deltakelse i stor grad er forankret i gjeldende behov, definerte mål, planer og strategier i kommunene og fylkeskommunene.

Deltakelse i EU-prosjekter oppleves som givende og lærerikt. På individnivå gir prosjektene faglig påfyll, inspirasjon, nye ideer og selvbekreftelse. Ikke minst gir de internasjonale kontakter og nettverk som ofte består etter at prosjektperioden er over.

For kommunen er resultatene varierte. Prosjektdeltakelse har betydning for kompetanseutvikling. Den økte kompetansen kan resultere i ny kunnskap om tiltak og nye muligheter som direkte påvirker innholdet i en tjeneste eller politikkområde. Eksempler på dette er energisparingstiltak som styrker kommunens miljøarbeid, bedret språkopplæring og bedre tilrettelegging for bruk av sykkel. Prosjektdeltakelse gir også innsikt i hvordan man kan organisere en tjeneste eller virksomhet annerledes, noe som resulterer i organisatoriske endringer. Eksempler på dette er en mer tverrfaglig organisert hjemmetjeneste, eller enkeltkommuner som har valgt å prosjektorganisere deler av driften.

Samtidig oppleves deltakelse i EU-prosjekter som generelt tidkrevende. Den største utfordringen er rapporterings- og budsjettarbeidet. I denne undersøkelsen er det eksempler på kommuner som har blitt sterkt kritiske til å gå videre med nye prosjekter på bakgrunn av tidligere erfaringer. Sånn sett styrker også intervjuundersøkelsen funnet fra kartleggingen – nemlig at mangel på kapasitet har betydning for om du skal delta, og omvendt at deltakelse forutsetter frigjøring av kapasitet.

5 EU-programmer – nyttige for kommunesektoren?

I 1.3. redegjorde vi for at resultater kan analyseres langs tre hoveddimensjoner: spredning i rom, type og tid. Dette kapitlet analyserer resultatene ved hjelp av disse tre dimensjonene. For det første viser kapittel 3 at resultatenes romlige, eller geografiske spredning kan forklares ut i fra faktorer som har å gjøre med struktur eller kapasitet. Faktorer som påvirker spredning av prosjekter, eller deltakelse, kommer vi nærmere inn på i 5.1. For det andre viser kapittel 4 at vi finner prosjektresultater av alle tre typer, gjerne i et og samme prosjekt. En antakelse er at kommunene har blitt mer opptatt av at prosjektarbeid skal fremme kommunens egne mål og behov. For det tredje diskuterer vi hva som gjør prosjektarbeid bærekraftig, på den måten at vi kan observere effekter over tid.

5.1 Faktorer som påvirker deltakelse

5.1.1 Kapasitet

Kartleggingen i kapittel 3 indikerer at de største kommunene deltar mer enn de små i noen typer programmer. Hvor gjennomgående er dette mønsteret?

Hvorfor er det akkurat disse 263 kommunene som deltar i disse programmene? Dette kan skyldes mange forhold, og vi kommer inn på noen av dem i det kapitlet. Våre registerdata fra kartleggingen gir mulighet til å undersøke to forhold: tilgang til frie inntekter (korrigert for utgifter²) til utviklingsarbeid og størrelse på

² Utgiftskorrigerte frie inntekter er summen av rammetilskudd og skatteinntekter på inntekt og formue, korrigert for utgiftsbehov. Utgiftsbehovet er beregnet ut

kommune (se tabell 5.1). Størrelse kan i denne sammenheng betraktes som en indikator på administrativ kapasitet. Store kommuner har også tilgang til mer personell og kompetanse, større budsjetter og andre administrative ressurser.

Tabell 5.1 *Samvariasjon mellom befolkningsmengde, tilgang til frie midler og deltagelse i EU-prosjekter. Kommuner. N=263 (logistiske regresjon). Signifikansgrense er 0,0800*

ALLE PROGRAMMER		
<i>Befolkningsmengde</i>		
2000- 5000	+	0,0917
5000-10000	+	0,0212
1000++	+	0,0001
<i>Frie midler</i>		
Under gjennomsnittet	+	0,1867
Noe over gjennomsnittet	+	0,1032
Mye over gjennomsnittet	+	0,0092
Antall (N)		263

For alle programtyper viser den statistiske analysen at kommuner med stor befolkning har vesentlig større tilbøyelighet en andre til å delta enn de med liten befolkning (i dette tilfellet under 2000 innbyggere). Tabellen ovenfor viser at det er en statistisk signifikant samvariasjon mellom befolkningsmengde og deltagelse. Sammenhengen er klart stigende og monoton (stigende uten brudd). Det betyr at jo større en kommuner er jo større er sannsynligheten for at den deltar. For kommuner med en befolkning mellom 2000 og 5000 innbyggere finner vi en positiv, men ikke signifikant sammenheng (0.0917). Sammenhengen er sterkere (og signifikant) for kommuner med over 5000 innbyggere (0.0212) og stert signifikant (0,0001) for kommuner med over 10.000 innbyggere.

Når det gjelder andel frie midler er bildet det motsatte av det vi antok, fordi kommunene med høy andel frie midler har en større, og ikke mindre, tilbøyelighet til å delta i EU-prosjekter en de som

fra en bestemt nøkkel. Definisjoner og data for alle kommuner finnes på:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner1/utgiftskorrigerede-frie-inntekter/id547765/>

har færre midler enn gjennomsnittet. Sammenhengen er klart stigende og monoton, det betyr at jo større andel frie midler en kommune har, jo større er sannsynligheten for at den deltar i EU-prosjekter, korrigert for størrelse på kommunen. Dessuten er sammenhengen sterk for kommuner som har midler høyt over gjennomsnittet.

Tabell 5.2 *Samvariasjon mellom kommunestørrelse, frie midler og deltagelse i ulike programmer (logistisk regresjon)*

KJENNETEGN	+/-	P-verdi
INTEREG		
<i>Befolkningsmengde</i>		
2000- 5000	+	0,1789
5000-10000	+	0,0755
1000++	+	0,0002
<i>Frie midler</i>		
Noe under gjennomsnittet	-	0,1244
Noe over gjennomsnittet	+	0,7661
Mye over gjennomsnittet	+	0,0628
Antall (N)		165
Sektorprogrammene		
<i>Befolkningsmengde</i>		
2000- 5000	+	0,2160
5000-10000	+	0,0244
1000++	+	0,0001
<i>Frie midler</i>		
Noe under gjennomsnittet	-	0,0568
Noe over gjennomsnittet	+	0,0067
Mye over gjennomsnittet	+	0,0719
Antall (N)		151
EØS-midlene		
<i>Befolkningsmengde</i>		
2000- 5000	+	0,0788 1
5000-10000	+	0,0733
1000++	+	0,0083
<i>Frie midler</i>		
Noe under gjennomsnittet	-	0,4280
Noe over gjennomsnittet	+	0,6251
Mye over gjennomsnittet	+	0,1206
Antall (N)		263

Når det gjelder måten disse sammenhengene spiller seg ut innenfor hvert enkelt av det tre programmene, viser det seg at den positive sammenheng mellom store kommuner og deltagertilbøyelighet er sterkest for sektorprogrammene etterfulgt av Interreg-

programmer og de 28 kommunene som har prosjekter under EØS-midlene. For den sistnevnte programtypen er det faktisk sånn at små kommuner også har en stor positiv og signifikant tilb yelse til å delta (altså, ikke en monoton stigende sammenheng) men de største kommunene har en særdeles stor og signifikant tilb yelse til å delta.

Når det gjelder den programspesifikke sammenhengen mellom frie midler og deltagelse er mønsteret i de to store programtypene relativt likt mønsteret i Tabell 5.2. For EØS-midlene derimot, er bildet noe annerledes. Her er det ingen signifikant positiv sammenheng mellom andel frie midler og deltagelse for de aller største kommunene (mer enn 10.000 innbyggere). Så det signifikante positive utslaget for de med mye frie midler som kommer frem i tabellen skyldes at sammenhengen er relativt sterkere for denne kommunetypen i de to andre programmene.

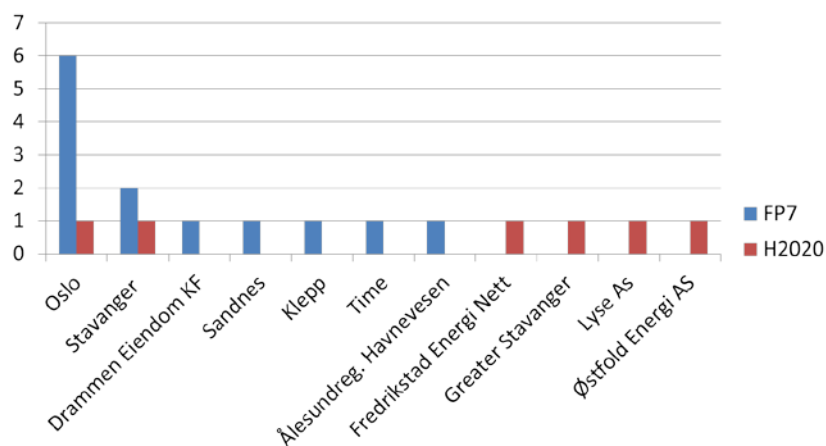
Disse tallene betyr at i den grad det er ønskelig at små kommuner skal delta i prosjekter støttet av EU-programmer, så har Norge en sm kommuneutfordring. Befolkningsstørrelse brukt som indikasjon på kommuneadministrasjonens kapasitet innebærer at tallene gir solid dekning for at lav kapasitet utgjør en barriere mot deltakelse.

Også intervjumaterialet bekrefter det. Flere informanter opplever det som en vesentlig utfordring at EU-prosjektene er såpass krevende. Noen har såpass negative erfaringer at de velger å ikke delta igjen, eller vente en stund. Først og fremst kan det se ut som om det er personressurser som er utfordringen, da prosjektarbeidet beskrives gjennom gående som tidkrevende. Men en kommune kan også i noen sammenhenger trenge en viss økonomisk styrke til å kunne holde av midler dersom prosjektet skulle feile og man må betale tilbake, eller til å betale ekstraavgifter som ofte ser ut til å dukke opp. I Aktiv Ungdom-prosjektene er egenandelen 30 prosent, noe som er ganske lavt sammenliknet de andre programmene hvor 50 prosent er normen. Likevel oppgir det nasjonale kontaktpunktet for disse programmene at de ofte f r høre fra kommunene at det har de ikke r d.

De siste årene har Forskningsrådet styrket sitt arbeid med å få opp kommunesektorens deltakelse i, og søknader til henholdsvis EUs 7. rammeprogram for forskning og Horisont 2020. Også her viser

oversikten at deltakelsen først og fremst skjer med utgangspunkt i storbymiljøer, se figur 5.2 under.

Figur 5.1 *Kommunal deltakelse i EUs 7. forskningsprogram og i Horisont 2020*



Figur 5.2 viser at deltakelsen i henholdsvis EUs 7. rammeprogram for forskning og i Horisont 2020 gjelder ganske store byer, eller storbymiljøer. Med storbymiljøer sikter vi til at selskaper som Lyse, Østfold Energi og Greater Stavanger eies av mange kommuner, herunder også småkommuner. Men typisk for disse interkommunale eierskapene er at de er sentrert rundt en større by, som Stavanger, Fredrikstad, Ålesund eller Halden. Alle disse byene er relativt store i norsk sammenheng (mer en 18.000 innbyggere) og mange av dem ligger i nærheten av et universitet eller en høyskole. I flere av prosjektene er det samarbeid mellom kommunen og nettopp denne akademiske institusjonen.

Hva forklarer da de tre minste kommunenes deltakelse i vår undersøkelse? Antakelig er det flere forhold som spiller inn. I Storfjord kommune har de klart å dekke en internasjonal koordinatorstilling gjennom eksterne midler. Kommunen disponerer dermed en full stilling som jobber internasjonalt og med å koordinere EU-prosjekter, men som ikke belaster kommunens eget lønnsbudsjett. I tillegg ser kommunen

betydningen av internasjonalt og europeisk rettet arbeid. Kommunen ligger langt mot nord, og grenser til både Finland og Sverige. Denne beliggenheten gjør at det kan være vel så naturlig å orientere seg mot øst som andre retninger når det gjelder å søke samarbeidspartnere og se på utviklingsmuligheter.

I de to andre kommunene ser ildsjel-effekten ut til å ha en viss betydning. Den kommer vi tilbake til nedenfor. Den ene kommunen forsøker i tillegg å overkomme kapasitetsutfordringer ved å kjøpe konsulent- og administrativ bistand av en kommune i et Østeuropeisk land, som den har samarbeidet med i EU-prosjekter. Mange kommuner i de 16 mottakerlandene som mottar EØS-midler har bygd opp ganske solid administrativ kapasitet som fortløpende jobber med søknader og forvaltning av EU-prosjekter. Vår norske kommune velger på denne måten å kjøpe rimelig konsulentbistand og administrativ kapasitet fra sin samarbeidskommune. Vi ser også flere eksempler på i denne undersøkelsen at kommuner velger å leie inn eksterne konsulenter som besørger noen av de administrative oppgavene, som for eksempel rapportering. I tillegg velger enkelte nabokommuner å samarbeide om prosjektlederansvaret, ved at de bytter på å være prosjektleder fra prosjekt til prosjekt.

Ikke minst er et fellestrekk for disse småkommunene at de har gode erfaringer og resultater å vise til fra sin prosjektdeltakelse. Dette gjør at de ser betydningen og gevinstene av å delta i EU-prosjekter. De har skjønnet at EU-prosjekter også kan bidra til å øke kvaliteten i tjenestetilbudet, eller kommunens handlingsrom til å drive med utviklingsarbeid.

5.1.2 Prosjekter med gode resultater

Intervjumaterialet gir derfor belegg for at gode resultater og høy opplevd nytte av EU-prosjekter kan fremme videre deltakelse. I 9 av de 13 kommunene som ble intervjuet jobbet det videre med søknader til EU-prosjekter. I 7 intervjuer ble det ytret skepsis til å gå videre med nye søknader, eller at det var besluttet at man ikke skulle gå videre. I to intervjuer var det ikke aktuelt å forholde seg til spørsmålet. De som var skeptisk eller ikke kom til å gå videre med prosjektarbeid begrunnet dette delvis med at resultatene ikke ble som forventet. Høy tidsbruk og mangel på kapasitet ble også

brukt som begrunnelse for ikke å gå videre med nye søknader. Men også andre forhold ble trukket fram, som at virksomheten skulle prioritere annerledes. Intervjuer med koordinatorene i fylkeskommunene bekrefter at de som får gode resultater i større grad tenderer til å etterspørre eller bli med på nye prosjekter.

Vi mener dermed at vi kan si at prosjekter med opplevd høy nytteverdi er medvirkende til at aktører i kommunesektoren deltar i nye prosjekter. Vi ser at aktører ønsker å gå videre med nye prosjekter *til tross* for at de også opplever det som tidkrevende. I hvilket omfang gode resultater er en *tilstrekkelig* årsak har vi ikke undersøkt, men vi ser at det ikke alltid er nok å stå igjen med gode resultater og inspirasjon. Et eksempel er Sølvberget kulturhus i Stavanger, som kan vise til flere og varierte resultater av Shahrazad-prosjektet. De forteller at arbeidet ga mersmak og at de sånn sett er åpne for nye prosjekter, men at de ikke kunne tenke seg noen prosjektlederrolle i et eventuelt nytt prosjekt.

Vi har sett i tabell 5.1 over at kommuner med høyere andel frie midler tenderer til å delta i EU-prosjekter i større grad enn kommuner med liten andel frie midler. Dersom det er slik at kommuner med høy andel frie midler i større grad driver med utviklingsarbeid enn kommuner med lav andel frie midler, kan det være grunn til å spørre om det er slik at utviklingsarbeid fremmer mer utviklingsarbeid. Dette har vi imidlertid ikke gått nærmere inn på i denne undersøkelsen.

5.1.3 EU-programmenes utforming og tilrettelegging

Som vi redegjorde for i 3.2 viser kartleggingen at det er ganske stor forskjell i kommunesektorens bruk av de ulike EU-programmene. Blant sektorprogrammene var Aktiv Ungdom og Livslang Læring de desidert mest brukte programmene, både av kommunene og fylkeskommunene. Kontaktpunktet for Livslang Læring, Senter for Internasjonalisering av Utdanning, oppgir at midlene for programperioden 2007-2013 ble brukt opp. Det er ikke uventet at akkurat disse to programmene i tillegg til Interreg har høy deltakelse fra kommunesektoren. Innholdet i både Aktiv Ungdom og Livslang Læring henvender seg i stor grad til kommunesektoren, og har stor relevans for deres oppgaver. Sånn sett er det ikke overraskende at vi ikke har funnet eksempler på

kommunal deltakelse i EUs program for forbrukerpolitikk eller EUs statistikkprogram.

Det er likevel en påfallende stor kontrast mellom deltakelsen i Interreg, Aktiv Ungdom og Livslang Læring, og deltakelsen i de andre programmene. I EUs 7. forskningsprogram deltok 9 fylkeskommuner og kommuner i 13 prosjekter. I Kulturprogrammet deltok 17 kommuner og fylkeskommuner i 13 prosjekter. I de andre sektorprogrammene var det snakk om deltakelse i mellom 1 og 5 prosjekter. I den grad *tema* har betydning for deltakelse, kan det være grunn til å spørre hvorfor ikke deltakelsen i programmer som Progress, Helseprogrammet eller CIP var høyere. En kan også lure på hvorfor deltakelsen ikke var enda høyere i Kulturprogrammet og EUs 7. forskningsprogram.

Noe av forklaringen ligger trolig i at begge disse programmene var vel etablert i Norge allerede i på midten av 1990-tallet, mer enn ti år før oppstarten av den angjeldende programperioden. Forløperen til AU-programmet var 'Ung i Europa' og forløperne til Livslang Læring-programmet var 'Leonardo Da Vinci'.

Like viktig, kanskje, er den offensive politiske satsningen på disse programmene, både fra EUs side og fra norsk side. Samlet sett har dette før til at begge programmene har vært driftet av effektive og godt bemannede nasjonale sekretariater. I denne undersøkelsen ser vi at det er ganske store forskjeller programmene i mellom, i hvordan de nasjonale kontaktpunktene tilrettelegger for søkere, og selv jobber for å få opp søkningen i offentlig sektor. Sekretariatene fra Aktiv Ungdom og Livslang Læring har den mest aktive tilnærmingen til å øke søkertallet og styrke kvaliteten i søknadene. Begge sekretariatene er jevnlig på reise i Norge for å promotere programmene, holder informasjonsmøter, delta i konferanser, og holde kurs om søknadsskriving. De oppsøker ikke kommuner som ikke har henvendt seg til dem, men legger vekt på å være tilgjengelige for de som tar kontakt. Begge programmene har kommunesektoren som en målgruppe. Aktiv Ungdom har bygd seg et nettverk av såkalte lokale kontakter (personer som har vært ekstra aktive med prosjekter selv), som bistår sekretariatet sentralt med formidling og veiledning. SIU utarbeider en kommunikasjonsplan hvert år for hvordan de skal jobbe ut mot

søkerne, både for å få flere søkere, høyne kvaliteten på søknadene og for å få en god geografisk spredning.

Det skal sies at for noen av søknadstypene under Livslang Læring og Aktiv Ungdom er det tillatt å skrive norsk. For AU-programmet spesielt er noen typer søknader relativt lett å skrive, og det har vært en forholdsvis lav egenandel for å kunne delta i prosjekter. Antakelig er dette fordeler som ikke de andre programmene har. Likevel må den aktive tilnærmingen til søkerne som disse to kontaktpunktene har, ha betydning for søkertallet. Programmene nyter ikke bare fordelene av et godt støtteapparat men også av å ha mange ambassadører, støttespillere og ildsjeler rundt om i norske kommuner som agiterer for programmenes attraktivitet og bidrar som støttespiller i søknadsarbeidet.

En gjennomgående tilbakemelding blant våre informanter er at disse to programmene oppfattes som svært tilgjengelige, de yter god bistand og hjelp, både i form av en-til-en-konsultasjoner og i kraft av sitt kurs- og seminartilbud.

I denne sammenhengen er det interessant å se hvordan Norges Forskningsråd, som er nasjonalt kontaktpunkt for det nåværende Horisont 2020 og for EUs 7. forskningsprogram i forrige programperiode, trapper opp sin satsing på offentlig sektors deltakelse. Mens det 7. forskningsprogrammet var veldig forskerorientert, er oppmerksomheten mot innovasjon i offentlig sektor mye tydeligere i Horisont 2020. En viktig erkjennelse bak denne endringen er blant annet at offentlig sektor i Europa sitter på en svært stor bygningsmasse som utgjør en betydelig energiutfordring. Skal EU nå målene om energisparing er offentlig sektors bygninger viktige å få med. I tillegg er det politisk oppmerksomhet knyttet til de store programmene returrate. Med Horisont 2020 som et av verdens største FoU-program er norske myndigheter opptatt av at norske miljøer skal få sitt igjen. Derfor styrker også Forskningsrådet sitt sekretariat og sin tilrettelegging mot søkerne. Inntil videre ser det ut til å ha betydning for antall søknader fra kommunesektoren til Horisont 2020.

Vi har ikke gjort systematiske undersøkelser av hvordan de ulike kontaktpunktene jobber med tilrettelegging for søkere, og hvor aktivt de jobber med å få opp søkertallet. Men to observasjoner indikerer at det jobbes ganske ulikt med dette. Kartleggingen av rapporteringsdata viste at de forskjellige kontaktpunktene i Norge

hadde ganske variert oversikt over prosjektdeltakelsen. Noen hadde ikke oversikt i det hele tatt. Andre hadde ganske god oversikt. For det andre opplever informantene i denne intervjuundersøkelsen at kontaktpunktene fungerer forskjellig. Antakelig ville det være fordelaktig for søkerfellene om de ulike kontaktpunktene kapasitet kunne styrkes, slik at de fikk mulighet til å spille en mer aktiv rolle som tilrettelegger og medhjelper i søkeprosessen.

5.1.4 Nettverk, kontakter og samarbeid

Vi ser gjennomgående at kontakter og nettverk er en viktig faktor, både for å komme med i prosjekt, og for at samarbeidet i prosjektet skal fungere godt. Intervjuundersøkelsen viser at flere av de som har vært involvert i EU-prosjekter ble invitert med av kontakter utenfor kommunen. Det kan være både europeiske og norske samarbeidspartnere. Med andre ord spiller nettverk og kontakter en rolle for at kommuner deltar. Nettverkene er ofte reproduserende: De som har vært med i et prosjekt for første gang opplever ofte å bli kontaktet av de samme partnerne på nytt og forespurt om de vil være med i andre prosjekter. Kommuner og fylkeskommuner som har opparbeidet seg gode relasjoner og kontakter forsøker å holde på disse.

De kan ha en aktiv fylkeskommune eller et regionalt europakontor som inviterer dem med, og som bistår i forbindelse med søknadsarbeidet. Videre kan det skyldes at de har spesielt god informasjon om programmene, at de er ivrige søkere, er gode søkere eller har spesielt gode partnere – noe som styrker søknaden. Sist men, men ikke minst, kan de skyldes at de har spesielle utviklings utfordringer, som gjør at de søker midler eksternt, eller rett og slett at de mangler midler til utviklingsprosjekter – med eller uten slike utfordringer.

For at resultatene skal bli gode må partnerne i et prosjekt samarbeide tett.

«Partnerskapet er avgjørende for om du lykkes eller ei. Internasjonal nettverksbygging blir veldig viktig. Det å starte med bare ukjente er krevende» (Intervju 14.09.2015).

«Det viktigste for å lykkes med et prosjekt er partnerskapet, ikke ideen i seg selv»

God kjemi mellom partnerne, tett samarbeid med felles aktiviteter og møter, samt god uformell kontakt mellom treffpunktene blir trukket fram som viktig for at prosjektet skal lykkes.

Fylkeskommunenes rolle som samarbeidspartner

Fylkeskommunen ivaretar rollen som regional utviklingsaktør. Dette gir fylkeskommunen en rolle som fasilitator for utviklingsarbeid i fylket. I denne intervjuundersøkelsen har vi kun intervjuet tre fylkeskommuner. Men vi har intervjuet kommunene om hvordan de ser på fylkeskommunens rolle. Inntrykket er at fylkeskommunene bistår kommunene i ganske varierende grad. Én ting er at mange kommuner i denne undersøkelsen framstår som ganske selvgående i å definere behov og mål som er relevante for kommunen. Det betyr ikke at noen kommuner har behov for drahjelp til å utvikle ideer. Kommunesektoren er som kjent ganske heterogen. En annen ting er det stadig tilbakevendende kapasitetsproblemet. Flere av fylkeskommunene har gjennom årene utviklet relativt god kompetanse i både søknadsskriving og administrasjon/rapportering. Ikke alle fylkeskommunene ser ut til å være spesielt aktive med å tilby denne kompetansen til kommunene i fylket. Det er åpenbart at det er behov for slik prosjektstøtte hos kommunene. Dette kan være en måte å bekle rollen som regional utviklingsaktør på.

5.1.5 Intern tilrettelegging versus ildsjeler

Som et utgangspunkt er inntrykket at det politiske engasjementet og den politiske forankringen varierer, men generelt ikke er veldig sterk. Flere informanter påpeker at politikerne er fornøyde når det kommer positivt blest om et prosjekt, men fungerer i liten grad som bestillere, pådrivere eller tilretteleggere. Én prosjektleder forteller:

«Det negative var kanskje at jeg ikke greide å selge det inn til kommunen. I de andre landene, blant annet et mindre sted i Tyskland, var alle, inkludert borgermesteren involvert. Hos oss ble det vår greie»
(Intervju 25.06.2015.)

Men det er også eksempler på kommuner i vår undersøkelse hvor politikerne har en litt mer aktiv tilnærming. I en kommune inviterer varaordføreren voluntørene som kommer til kommunen gjennom Aktiv Ungdom-programmet til lunsj hvert år.

Når det gjelder den administrative ledelsen virker det også her å være svært ulik bevissthet knyttet til i hvilken grad man skal jobbe med utvikling innenfor en virksomhet, og til hvilken rolle eksterne midler skal spille i å utvide handlingsrommet. Noen informanter fortalte om ledere som har ønsket at det skal igangsettes internasjonale prosjekter, men at de får beskjed om at det ikke kan tas ut avspasering for medgått tid til prosjektarbeid. I én kommune ble det bestemt at det ungdomsarbeidet skulle legges om og at prioriteringene skulle kanaliseres til barnevern og narkotikaforebyggende arbeid. Dermed ble arbeidet mot Aktiv Ungdom lagt ned.

Det er påfallende få kommuner som har systematisert sitt EU-rettede arbeid i form av informasjonssider på intranett, tverrgående møteforum, prosjektkatalog for kommunen, oversikter over hvor kommunens søkerkompetanse finnes, budsjettkompetanse osv. I den grad det finnes informasjonsmedarbeidere i kommunene, kan det være verdt å tenke på om det EU-rettede prosjektarbeidet bør formidles bedre internt. Samtidig forteller flere informanter om god hjelp og støtte fra nasjonale kontaktpunkter, fra regionens EU-kontor og delvis fra fylkeskommunen.

Også i denne undersøkelsen viser datamaterialet at den rollen ildsjeler spiller i utviklings- og prosjektarbeid er viktig, og har betydning for at kommuner søker på EU-prosjekter. Ildsjeler finnes over alt, både i små og store kommuner. Men ildsjelens rolle kan være ekstra viktig i småkommuner eller andre kommuner som sliter med liten utviklingskapasitet, det vil si menneskelige ressurser som har kapasitet til den ekstra innsatsen det tar å drive med utviklingsarbeid i prosjekter. Én måte å se på ildsjelens rolle på er at de dukker opp nærmest tilfeldig. En annen tilnærming er at ildsjelene faktisk spiller en viktig rolle i å øke kommunens kapasitet, og at det er mulig å legge organisatorisk til rette for at de skal kunne fortsette sin viktige jobb.

En rekke studier i de nordiske landene viser at kommunalt innovasjonsarbeid i stor grad er initiert «nedenfra» og at svært mye nyskappingsarbeid starter i et tett samspill mellom ildsjeler . Ildsjeler

på ulike samfunnsfelt, i sivilsamfunnet så vel som næringslivet, er altså viktige initiativtakere og pådrivere. Denne rollen gir dem stor betydning for lokalt utviklingsarbeid (Ringholm mfl. 2011). Dermed blir det viktig å se på hva som kan gjøres for å ivareta ildsjelrollen, og gjerne fremme den. Selv om ildsjeler ofte er initiativrike, arbeidsvillige og utholdende, er det likevel ting som kan knekke dem. Så hva kan kommunene gjøre for å ta vare på engasjementet hos ildsjelene?

Informanter i intervjuundersøkelsen forteller at det oppleves som viktig å bli sett og få aksept for prosjektarbeidet. «Ildsjelene» vi har intervjuet i denne undersøkelsen ser det som viktig at nærmeste leder, evt. også politikere og andre, anerkjenner at det skal brukes tid til prosjektarbeid. Om ikke prosjektarbeidet er et mål eller en satsing, må det likevel være en positiv holdning til utviklingsarbeid i organisasjonen. I intervjumaterialet har vi eksempler på at ledere går til ildsjeler og spør nettopp disse om de kunne tenke seg å se etter prosjekter, og initiere noe nytt.

Ildsjeler kan også spille en viktig rolle i å tilføre andre deler av kommunen viktig kompetanse. Det kan være kompetanse i å skrive søknader, være prosjektleder, eller ved at de har kontakter og nettverk. Et eksempel er en gruppe Østfold-kommuner, som har for eksempel gående (2010-2014) et Erasmus+ prosjekt som heter 'Strong skills- egnaged employees' som gir studenter innen yrkesfag praksisplass i den tyske bedriften LIEBHERR. Denne søknaden ble ført i pennen av en utdanningsleder ved en videregående skole. Allerede i 2001 fikk denne ildsjelen slike plasser ved å søke bilaterale (mellom Norge og Tyskland) utviklingsprogrammer slik at 125 elever fikk kvalifikasjonen Europass. Gradvis har denne personen bygd opp verdifull erfaring og kompetanse i søknadsarbeid som kommer andre til gode, og som også blir brukt til å drive gjennom større og tyngre søknader.

5.2 Hva fremmer nyttige resultater?

Offentlige organisasjoner, spesielt kommunesektoren, skiller seg ut blant annet ved at de er multifunksjonelle. De skal ivareta mange oppgaver, funksjoner og mål. Både resultatene av kartleggingen, gjennomgangen av hva EU-prosjektene handler om samt presentasjonen av prosjektenes resultater i 4.4 reflekterer dette. Prosjektporteføljen er bred og gjenspeiler kommunesektorens

brede oppgaveansvar. Vi ser ingen sammenheng mellom sektor og spesielt gode resultater.

I denne studien har vi ikke målt i hvilket omfang EU-prosjektene bygger på kommunens egne behov for utvikling. Men basert på undersøkelsens datamateriale kan det utledes to hovedbetraktninger: For det første kan man gjøre seg noen refleksjoner om hvor det mangler prosjektresultater i kommunesektoren. Ser vi på prosjekter fordelt etter tema viser gjennomgangen i kapittel 3 og 4.1 at vi først og fremst kan forvente at resultatene berører skole/utdanningssektoren, oppvekst, dvs. det ungdomsrettede arbeidet, og næringsutvikling/områdeutvikling. Tar man utgangspunkt i kommunesektorens oppgaveportefølje er kanskje den mest slående observasjonen at helse og omsorg, som er en relativt tung kommunal oppgave, har forholdsvis få prosjekter. Ut i fra denne tilnærmingen har resultatene av EU-prosjekter minst nytte for helsesektoren i kommunene. Hva som kan forklare det lave antallet helseprosjekter er ikke undersøkt i dette prosjektet. Helseprogrammets nasjonale kontaktpunkt oppgir at utlysningene i forrige programperiode var veldig smale. Smale utlysninger favoriserer antakeligvis ikke små kommuner. Helsedirektoratet har diskutert innholdet i utlysningene med de andre nordiske landene og med CHAFEA, byrået som drifter programmet på vegne av DG Sante. Ifølge Helsedirektoratet bekrefter CHAFEA at det er kompliserte utlysninger og at lokale myndigheter har få muligheter til å delta, slik programmene nå er innrettet. I forslaget til arbeidsprogram for 2015 som ble offentliggjort 2. juni, ser det ut til å være et eller to prosjekter som kan være aktuelle for kommuner og fylkeskommuner. Tatt i betraktning at miljø er en stor og tung oppgave for offentlig sektor, inkludert kommunesektoren, er det også påfallende at Norge ikke har sluttet seg til noen av EUs sektorprogrammer for miljø. Disse observasjonene gir grunn til å stille spørsmål ved hvordan de nasjonale prosessene som vurderer deltakelse i EU-programmer er organisert. Medvirker representanter fra kommunesektoren i EUs programkomiteer eller i de relevante spesialutvalgene?

Den andre typen betraktning hva gjelder nytteverdi av resultater gjelder forholdet mellom kommunale mål og strategier, og oppgitte resultater basert på intervjuundersøkelsen i 15 kommuner, hvor vi har sett nærmere på et utvalg av prosjekter. Et gjennomgående

inntrykk er at kommuner og fylkeskommuner bygger sin prosjektdeltakelse på kommunale mål, strategier, planer eller behov. Dette virker å være utbredt. Også gjennomgangen av prosjektresultatene i 4.5 viser at resultatene er varierte og virker å være godt fundert opp mot behovene i sektoren. Flere av informantene har dessuten den bevisstheten at prosjektarbeidet skal være et virkemiddel til å utvide handlingsrommet innenfor sitt felt, og til å drive utviklingsarbeid. Én informant forklarte:

«I alle kommunale budsjetter er det stramt, så for å skape oss et handlingsrom er EU-prosjekter et sentralt virkemiddel. En suksessfaktor er at dette er godt implementert i driften og at vi er gode på prosjektstyring» (Intervju 11.09.2015).

Sitatet er interessant, for det belyser at handlingsrom er én ting, men at resultatene ikke kommer av seg selv. To faktorer trekkes frem som viktige for at resultatene faktisk kan realiseres og komme til nytte. Den ene faktoren er prosjektstyring, den andre faktoren er implementering i organisasjonen.

5.2.1 Prosjektstyring

Prosjektstyring handler ikke bare om å holde orden på budsjettet og ha ansvar for rapportering. I stor grad handler prosjektstyring om å sørge for at prosjektet blir tilstrekkelig definert. For at aktivitetene skal gjennomføres etter planen må planen være konkret og klar. Partnerne må være omforente og samkjørte i hva prosjektet handler om og hva man vil oppnå, samt i hvordan man skal gå fram for å oppnå det. Intervjudataene viser at ulik forståelse av disse elementene i et prosjekt svekker resultatene av prosjektet, og i noen tilfeller bidrar til at prosjektene termineres.

I et Livslang Læring-prosjekt skulle deltagerne utvikle nye metoder i matteundervisningen. Partnerne var representanter fra kommuner i to land, på skolenivå og på kommunenivå. I tillegg deltok representanter fra utdanningsorganisasjonene. Gjennom besøk på hverandres skoler, seminarer og foredrag skulle man finne fram til gode metoder og verktøy. På seminarrunde nummer to kom den utenlandske prosjektpartneren med helt nye mennesker, mens den norske stilte med de samme personene som i runde en. Det viste seg da at mens de norske partnerne ønsket at prosjektaktivitetene skulle være kumulative, ønsket den utenlandske partneren at så

mange som mulig skulle lære seg trinn én, og i tillegg trene seg i engelsk. Dette var ikke tilstrekkelig avklart før prosjektstart, og gjorde at de norske partnerne opplevde at deres utbytte ble dårligere enn forventet.

At slike uklårheter er utbredt bekreftes av en som har lang erfaring i prosjektledelse og som har jobbet med å koordinere frem prosjekter for andre i en årrekke. Denne personen forteller:

«Utfordringen består i å få aktører med forskjellig og ofte uklare oppfatninger av mål og ønsker, til selv å klare å bli enige om en felles retning, felles mål og felles aktiviteter.

Det handler mye om å lytte og prøve å finne ut hva de egentlig sier, og hvilke mål som kan være felles. Det handler hele tiden om å prøve å lytte etter og ekstrahere noe felles og konkret. Det er intenst, for det krever at du hele tiden må følge med veldig nøye. Formålet er å forsøke å forstå og tvinge dem til å forklare, og hele tiden definere helt konkret hva som er viktig. Whiteboard er nødvendig. Får man det til, er det utrolig å se hvor fort folk begynner å tro på et prosjekt og går inn for det

Sånn utvikler man også prosjektbudsjettene. Det er noen punkter som er kritisk å få til. Det forutsetter at partnerne gir opplysninger som er riktige, f.eks. om hva slags kapasiteter de har. Først må man bli enige om kapasitetene. Jeg forsøker å sette pris på aktivitetene. Så må man ha en modell for å vite hvor mange som skal med, slik at vi kan beregne reiseutgifter osv. Partnerne kommer med en ønskeliste, så må jeg finne ut hva ønskelisten koster og om det er mulig å realisere ønskelisten». Intervju 22.09.2015

Dette sitatet kunne ha vært et lærebokeeksempel på hva som kjennetegner organisasjoner. I forskning på organisasjoner finnes ulike perspektiver på hvordan effekter blir til og hvilke implikasjoner de får. Det er vanlig å ta utgangspunkt i et instrumentelt og institusjonelt perspektiv.

Ut i fra et instrumentelt perspektiv er resultater nyttige i den grad de er formålstjenelige, altså i den grad de oppfyller et mål, en strategi eller et vedtak. Ansatte i en organisasjon vil jobbe for å nå et mål eller iverksette et vedtak på en mest mulig effektiv måte,

fordi det gagnar dem i form av anerkjennelse, lønnsopprykk eller stillingsopprykk. Instrumentelle forventninger til resultater baseres ofte på en enveis prosess fra vedtak, via iverksetting og til implikasjoner og forventninger, og forutsetter at mål ofte er gitt. Et institusjonelt perspektiv derimot, tar utgangspunkt i at i en organisasjon finnes uformelle normer og verdier, at mål er uklare og ofte tvetydige og at ulike institusjoner har ulike verdenssyn og forståelser av hva som er problemene (Christensen mfl. 2009).

Ofte tas det for gitt at mennesker har lik forståelse av mål, begreper, konsepter og ideer, mens i virkeligheten kan mål være vage, komplekse og bære preg av at de involverte ønsker å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig. Datamaterialet i denne undersøkelsen bekrefter at det er viktig at aktørene har en lik forståelse av hva som skal skje og at resultater og aktiviteter er tilstrekkelig operasjonalisert.

I et prosjekt var det eksempelvis bestemt at midlene skulle gå kun til utvikling av felles ting. Ingen skulle få penger til lokale tiltak eller aktiviteter. Pengene skulle brukes til å lage en felles konferanse, felles veiledning osv. Etter prosjektstart kom likevel en av partnerne og sa at de måtte ha penger til en prosjektleder. De hadde med andre ord ikke forstått hva som var blitt avtalt om fellesaktiviteter.

En prosjektleder må dermed vite hva som er kritisk å få til av konkretiseringer, både når det gjelder innhold og budsjett. I tillegg er det viktig at partnerne har tett og god dialog.

5.2.2 Implementering i organisasjonen

Det vil være ulike behov for hvordan prosjektresultater implementeres i en organisasjon, for at organisasjonen skal kunne nyttiggjøre seg dem. Til en viss grad vil implementering handle om å spre kunnskapen og kompetansen gjennom formidling og kursing. Det forutsetter at organisasjonen har kapasitet til å jobbe med å spre resultatene videre, etter at prosjektet er avsluttet. Ofte kan kapasiteten til å drive ekstra formidling etter prosjektavslutning være begrenset. Noen kommuner oppgir at de forsøker å ta med seg det de har oppnådd og lært inn i møter og nettverk som allerede eksisterer, og heller legge det inn som punkter i møteagendaen. Andre legger vekt på å få inn aktiviteter eller oppfølgingspunkter i virksomhetsplanleggingen, politiske

redegjørelser, eller i saksbehandlingen. Det krever ikke nødvendigvis så stor ekstrainsats. Innenfor skolefeltet er det eksempelvis ofte samarbeid mellom skoler, rådgivernetverk, rektorsamlinger, kommune-fylkeskommunemøter osv. Vi har også sett eksempler på kommuner som tar i bruk relativt enkle virkemidler for å implementere resultatene, som lunsjmøter. Et inntrykk er likevel at mye kan fortsatt gjøres. I denne undersøkelsen har vi for eksempel sett eksempler på prosjekter som jobber med implementering som en del av prosjektet, ikke bare med utviklingsaktiviteter.

Igen vil vi ta i bruk det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet i forskning på offentlige organisasjoner for å illustrere dette. Instrumentelle forventninger til resultater baseres ofte på en enveis prosess fra vedtak, via iverksetting og til implikasjoner og forventninger. Et institusjonelt perspektiv derimot, tar utgangspunkt i at i en organisasjon finnes uformelle normer og verdier, at mål er uklare og ofte tvetydige og at ulike institusjoner har ulike verdenssyn og forståelser av hva som er problemene (Christensen mfl. 2009). Det siste vil kanskje særlig kjennetegne offentlige organisasjoner som er satt til å ivareta et bredt spekter av mål, som har en stor og variert organisasjon og er styrt av en folkevalgt ledelse. Dette innebærer at skal man få til endring i offentlige organisasjoner er kompetanseutvikling en viktig aktivitet.

Et eksempel er Interreg-prosjektet «Nordiske sykkelbyer» som pågikk fra 2009-2011 i Kristiansand kommune. Prosjektet skulle bidra til å øke sykkelbruken (langsiktig resultat). Ved å samle, dele og utnytte partnernes erfaringer, samtidig som kunnskap ble hentet inn utenfra, ble det jobbet frem en tiltakspakke som inneholdt både sykkelregnskap, konkrete tiltak og holdningskampanjer. Tiltakspakken ble også implementert i prosjektperioden. De direkte resultatene var ikke bare tiltakspakken, men dermed også implementering av tiltakspakken. Prosjektet involverte politikerne i stor grad, gjennom opplæring og synliggjøring av hva som kunne være politiske bidrag og tiltak. Politikerne fikk se hvilke grep det går an å gjøre for tilrettelegging av sykkelbruk, samtidig som man kunne bevare viktige trafikale elementer. De fikk økt kunnskap og forståelse. I prosjektet fikk man tatt bikkjeslagsmål og snekret prioriteringslister. I ettertid har politikerne fulgt opp ved å bevilge penger gjennom bypakker osv. (Intervju 9.9.2015).

Dette var med andre ord et prosjekt som handlet om både utvikling, politisk forankring og implementering, i selve prosjektet. I tillegg til kompetanseutvikling kan man forvente at også små, organisatoriske grep kan ha en betydning, som vi var inne på i avsnittet «Intern tilrettelegging versus ildsjelen».

5.3 Bærekraftig prosjektarbeid

Bærekraft refererer til graden av nytte for kommunen etter at prosjektet er avsluttet. Hvilke varige spor- på mellomlang- eller lang sikt legges i igjen i forlengelsen av et EU prosjekt? Siden vi i denne studien tar utgangspunkt i prosjekter som har vært gjennomført i nær fortid (2007-2014), har vi i liten grad undersøkt langsiktig bærekraft. Men sammenstiller vi tidligere forskning om hvordan offentlige organisasjoner fungerer og utvikler seg med datamaterialet i dette prosjektet, kan vi gjøre oss noen kvalifiserte antakelser om hvordan bærekraftig prosjektarbeid kan sette varige fotavtrykk i kommuner og fylkeskommuner

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. Videre er analyser av bærekraft forbundet med måleproblemer. For det første er det noen former for bærekraft, eller varige effekter, som er lettere å måle enn andre. Det er typisk lettere å måle om et konkret tiltak eller en satsing innenfor et felt vedvarer enn om endrede holdninger vedvarer. For de andre er det ikke helt uproblematisk å måle bærekraft på bakgrunn av kommunenes selvrapporterte resultater. Aktører kan ønske å rettfærdiggjøre egen tidsbruk.

De foreliggende evalueringene av programmene i kapittel 2 peker på endrede holdninger som en form for bærekraft; det konkluderes med at deltagerne har blitt mer bevisste på nytten av å delta i EU-prosjekter, og at deltagelsen har gitt institusjonelle og sosiale endringer. Noen kommuner jobber systematisk og kontinuerlig mot EU-prosjekter fordi det utvider handlingsrommet, og mulighetene til å drive utviklingsarbeid. Andre kommuner har vært opptatt av at deltakelsen i Aktiv Ungdom nettopp gir lokal ungdom et annet syn på Europa, mangfold og sin egen bakgrunn.

5.3.1 Svak bærekraft

Denne undersøkelsen har noen eksempler på prosjekter med såkalt svak bærekraft, dvs. hvor nytteverdien har blitt vurdert som svak. Et par prosjekter ble avvirket fordi midlene ikke strakk til eller fordi man ikke klarte å komme frem til en omforent aktivitetsplan. Vi har også eksempler på at politikerne besluttet å avvikle aktiviteter, basert på egne prioriteringer og vurderinger. Som påpekt tidligere i rapporten er forankring avgjørende for at arbeidet skal bli mest mulig robust, både forankring hos politikerne og i partnerskapet i selve prosjektet. Felles forståelse av mål, prioriteringer og aktiviteter er en prosess som det bør brukes tid på, både internt i kommunen og i selve prosjektet.

5.3.2 Holdninger til EU og EU-prosjekter

I så å si alle de 40 intervjuene rapporteres det om mer innsikt og forståelse for alleuropeiske utfordringer og europeisk kultur. Men det ser også ut til å være en økende bevissthet knyttet til at prosjektene skal bidra til kommunens egne mål og behov. Derfor er det noe usikkert hvordan slike fotavtrykk utvikler seg over tid. Opplevelsen og vurderinger av resultater og nytte ser ut til å påvirke holdninger til EU-prosjekter. Ikke minst er holdningene til at EU-prosjekter er tidkrevende utbredte, og utgjør en potensiell barriere. Så denne formen for minimumsbærekraft er noe skjør og er derfor, etter vår mening, et noe svakere mål på bærekraft enn det som kommer til uttrykk i EUs egne programevalueringer.

Som nevnt ser vi i noen tilfeller i denne undersøkelsen at prosjektdeltakelsen oppleves som så tid- og ressurskrevende at aktørene stiller spørsmål ved denne måten å jobbe på. Dette er indirekte resultater som former holdninger og preferanser. Resultatene i denne undersøkelsen tilsier at liten kapasitet utgjør en reell barriere mot prosjektdeltakelse. Men vi ser også at en viss andel mellomstore kommuner ikke deltar, samtidig som deres «søsterkommuner» gjør det. Ut i fra forskning på organisasjoner kan vi derfor anta at holdninger, forestillinger og preferanser på prosjektdeltakelse spiller en rolle for om man deltar, ikke bare reelle kapasitetshensyn.

Motsatt ser vi også at opplevelse av gode resultater kan skape grobunn for mer positive holdninger til EU-prosjekter. Et

eksempel er Namsos kommunes deltakelse i prosjektet «Singing Cities», hvor Namsos' bidrag fikk stor anerkjennelse og ble vurdert som et resultat som det burde bygges videre på. Dette prosjektet var ikke forankret i noen kulturplan eller strategi, men traff en nerve og et behov i Namsos, i kjølvannet av mye negativt fokus på Rock City. Et resultat var derfor at politikerne i kommunen vedtok at Namsos skulle være en «Singing Cities», og at kommunen har sendt en ny søknad til det nåværende programmet Kreativt Europa.

Også denne undersøkelsen gir et visst empirisk belegg for at holdninger og preferanser som setter seg i en organisasjon vil ha betydning for om prosjektarbeid fester seg som en bærekraftig aktivitet.

5.3.3 Bærekraftige tiltak og tjenester

Flere av prosjektene har en form for innovasjon som prosjektmål, enten i form av nye produkter, bedret tjenestetilbud eller en bestemt politisk satsing. Dette gjelder prosjekter innenfor CIP-programmet, forskningsprogrammene, Interreg og til og med EØS-midlene.

Det kommunale avfallsselskapet i Drammen, Lindum AS, var med på et CIP-prosjekt som har bidratt til å utvikle et fremtidsrettet gjenvinningssystem hvor man benytter biologisk avfall til å produsere varme og næring til veksthus. Selve den tekniske innovasjonen ble betraktet som vellykket og vakt kommersiell interesse både i Tønsberg, Lier og i Drammen.

Horisont 2020-prosjektet Triangulum i Stavanger kommune, som blant annet sikter mot å pilotere el-bussdrift er bare i startfasen, men hvis det lykkes har det et stort potensiale for kommunene i å rulle ut innovative, varige transportløsninger. Videre ble det i Interreg-prosjektet Smart Cities i Fredrikstad, utviklet et eget digitalt skjema for saksbehandling i kommunen som, hvis det tas i bruk, må kunne sies å ha høy grad av prosjektrelatert bærekraft.

Kristiansand kommune har i en årrekke jobbet med å bli en «sykkelby», som et element i sin miljøatsing. Over tid har arbeidet blitt gradvis mer institusjonalisert, delvis som et resultat av Interreg-prosjekter som har jobbet med nettopp forankring i organisasjonen.

Flere av informantene påpeker at EU-prosjektene bidrar til å realisere mål og behov som kommunene allerede har.

Prosjektarbeidet er bærekraftig i den grad det bidrar med løsninger som er relevante. Dette forutsetter at kommunesektoren har et programtilfang som er relevant. Vår undersøkelse har vist at det eksempelvis er påfallende få miljøprosjekter og helseprosjekter, sett på bakgrunn av at kommunesektoren ivaretar ganske omfattende oppgaver innenfor disse sektorområdene. En bedre tilgang til denne typen prosjekter og programmer vil kunne styrke kommunesektorens muligheter til å utvikle bærekraftige tiltak og løsninger.

5.3.4 Nye institusjoner og styrking av eksisterende

Denne studien viser også at prosjektarbeidet innebærer fremvekst av nye organisatoriske strukturer og institusjoner, som ser ut til å vare. Drammen kommune, for eksempel, var deltager i programmet 'Kulturelt mangfold, reell integrering, unge talent og teknikk i undervisningen'. Dette prosjektet har ført til at kommunen har opprettet et eget talentprogram for unge musikere. Sagene bydels deltagelse i prosjektet Healthy Children – in Healthy Families har også fått en institusjonell spin-off. Her ble deltagelsen en "katalysator" for at 'Sagene Internasjonal og Flerkulturelle Frivillighetssentral' opprettet en egen ungdomsklubb for minoritetsungdom.

Videre må man kunne si at Aktiv Ungdom-prosjekter i en rekke kommuner har ført til etablering av kommunale ungdomsråd, og fylt disse med aktiviteter. I Drammen kommune har det EU-rettete prosjektarbeidet mot kultur og ungdom vært av et så stort omfang at organisasjonen har lagt om driften og jobber mer prosjektorganisert.

Nettverksbærekraft

I likhet med tidligere studier ser vi også i denne undersøkelsen at prosjektarbeidet gjennom EU-programmer har stor betydning for å bygge nettverk, kontakter og faglige fellesskap både nasjonalt og internasjonalt. Mange av disse kontaktflatene ser ut til å vedvare etter at prosjektet er avsluttet. I seg selv kan slik kontakt ha stor betydning for ansatte i mange norske kommuner, hvor fagmiljøene kan være små.

Ofte videreføres deler av partnerskapet i en *ny* søknadsrunde. Når et partnerskap søker gang på gang vil det norske nettverket av partnere styrke seg. Vi har flere eksempler på at norske samarbeidspartnere velges ut i fra at man har samarbeidet om andre ting tidligere. Eksempelvis har samarbeid mellom kommuner på skolefeltet i «norske» prosjekter som Ny Giv, gitt nettverk og kontaktflater som benyttes i forbindelse med EU-søknader.

5.4 Avsluttende kommentarer og anbefalinger

Denne studien gir ganske solid dekning for antagelsen om at kapasitet er en viktig faktor i EU-prosjekter. Mangel på kapasitet forklarer hvorfor mange kommuner ikke deltar i EU-programmene. Kravene til administrativ kapasitet i selve prosjektarbeidet forklarer også hvorfor så mange kommuner opplever EU-prosjektene som tidkrevende. Det gjør at flere vurderer kritisk om de skal delta i flere prosjekter. Vi har også sett at den administrative byrden har ført til at prosjekter avvikles, eller blir vurdert som et negativt resultat av prosjektarbeidet. Dersom det er et overordnet mål å øke deltakelsen i EU-programmer bør sentrale myndigheter, nasjonale kontaktpunkter, KS og regionale utviklingsaktører i fellesskap se nærmere på hvordan kapasitetsutfordringene kan lettes.

- Hvordan kan kontaktpunktarbeidet styrkes og bli mer tilgjengelig for brukerne, og deres arbeid med søknader? Noen nasjonale kontaktpunkter driver allerede ganske aktiv tilrettelegging. Men det er behov for at flere kontaktpunkter for EU-programmene styrker sitt hjelpe- og tilretteleggingsarbeid.
- Interreg har blitt viktig for fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. Ikke bare deltar fylkeskommunene i prosjekter selv, men noen av dem ivaretar også forvaltnings- og sekretariatsfunksjonen i delprogrammene. Men rollen som regional utviklingsaktør bør også innebære styrket administrativ støtte overfor kommunene i eget fylke. Regional utvikling skjer i samarbeid mellom offentlige og private aktører. I denne undersøkelsen har vi gode eksempler på fylkeskommuner som bruker av egne administrative ressurser og sin kompetanse til å mobilisere

til økt deltakelse i EU-prosjekter i kommunene. De tilbyr hjelp til å skrive søknader, til å utvikle prosjektideer til prosjekter, og kan bidra med prosjektledererfaring uten at de selv nødvendigvis må delta i selve prosjektet.

- Hva slags opplæring, kurs og kompetansetiltak er det behov for? Noen høyskoler og nasjonale kontaktpunkter tilbyr kurs og opplæring i EU-budsjettering, prosjektadministrasjon og søknadsskrivekurs. Informasjonen om dette tilbudet bør samles på ett sted, f.eks. Europaportalen.no, og gjøres lettere tilgjengelig for kommunene. Det bør også vurderes om det stykkvise opplæringsarbeidet er tilstrekkelig, eller om det er behov for ytterligere opplæring innen prosjektledelse og prosjektadministrasjon.

I rapporten har vi også sett at EU-prosjektene i mindre grad handler om temaer som helse og miljø, og gjenspeiler sånn sett programmenes utforming. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved hvorfor EUs sektorprogrammer for miljø ikke er gjennomført i Norge, all den tid miljø har blitt et helt sentralt element i innovasjon og den generelle samfunnsutviklingen, og er en tung oppgave i offentlig sektor. Det kan videre stilles spørsmål med hva som gjøres på nasjonalt nivå for å påvirke innholdet i programmer som f.eks. Helseprogrammet. KS bør kanalisere sitt interessepolitiske arbeid mot disse prosessene, både nasjonalt og på EU-nivå.

Denne undersøkelsen gir indikasjoner på at kommunene kan bli flinkere til å legge organisatorisk til rette for arbeidet med EU-prosjekter og –programmer, og til å sørge for bedre implementering av resultatene i organisasjonen. Dels er dette et kapasitetsspørsmål. Dels er det utfordrende, fordi kommunal virksomhet er differensiert. Det er også et holdnings- og kompetansespørsmål. I rapporten gis det god dekning for å si at mye av EU-prosjektarbeidet som bedrives har ganske høy relevans for kommunens egne behov og mål. Det er et *lederansvar* i kommunene å legge til rette for en generell kultur for læring og innovasjon innenfor de ulike tjenesteområdene. EU-prosjekter er ikke noe annet enn virkemidler til å bygge faglige nettverk og fellesskap, til kompetanseutvikling og til å realisere utviklingsarbeidet.

Ledernivået i kommunene bør derfor ta tak i sitt generelle linjeansvar for å sørge for at resultater som realiseres gjennom virksomhetenes utviklings- og innovasjonsarbeid blir fulgt opp i organisasjonen. Innovasjonsarbeidet må settes i system og inn i kommunens generelle virksomhetsplanlegging. Typiske aktiviteter består av intern rapportering av prosjektresultater til administrativ ledelse, og at ledelsen fastsetter oppfølgingspunkter. Det kan være opplæring av ansatte i bruk av nye verktøy, etablere arbeidsprosesser som ivaretar ny kunnskap, eller evalueringsmøter etter avsluttet prosjektarbeid som tar opp hva organisasjonen kan gjøre for å ta i bruk resultatene.

6 Nærmere om undersøkelsens metoder

I kapittel 1.4 redegjøres det for hvordan kartleggingen av selve deltagelsen i EU-prosjekter og -programmer er gjennomført. Nedenfor presenteres hvordan den kvalitative delen av studien er utført.

Kvalitative studier

Prosjektet bygger videre på den forskningen og kunnskapssammenstillingen som allerede er utført og har gjennomgått kunnskapsstatus om deltakelse, erfaringer og betydning av EU-programmer i kapittel 2. Dokumenter som er gjennomgått er stortingsmeldinger, programdokumenter, midtveiseevalueringer og andre evalueringer av enkeltprogram fra programperioden 2007-2013, i tillegg til forskningsrapporter, vitenskapelige artikler og annen utredning om Interregdeltakelse og EU-rettet prosjektarbeid.

Undesøkelsen forsøker å belyse i hvilken grad deltakelse, (hvilke) arbeidsformer og (hva slags) prosjektinnhold som gir nytteverdi og gode resultater for kommunesektoren. Denne type kunnskap om sammenhenger og hva som kan bidra til hva tilsier et kvalitativt undersøkelsesopplegg som har en åpen og fleksibel tilnærming til påvirkninger og samvariasjoner. Kvalitative undersøkelser gir i større grad mulighet til å undersøke ulike typer påvirkning og sammenhenger. Prosjektet har derfor samlet inn data ved hjelp av intervjuer i 15 kommuner + en bydel, samt kontaktpunktene i Senter for Internasjonalisering av Utdanning (SIU), Aktiv Ungdom-kontaktpunktet i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, og i Forskningsrådet. Til sammen er det gjennomført 41 intervjuer med 50 personer. Av informantene i kommunesektoren var 10 ledere (virksomhetsleder, enhetsleder),

men ingen rådmenn. Fem informanter hadde koordinatorstillinger/EU-rådgiverstillinger, eller fungerte i praksis som rene EU-koordinator/rådgiverstillinger (jobbet kun med EU-prosjekter/internasjonalt prosjektarbeid). Resten av informantene var på rådgivernivå (skolefaglig rådgiver, rådgiver helse og omsorg osv.), og var involvert i EU-prosjekter i tillegg til andre arbeidsoppgaver. Disse har med andre ord andre oppgaver enn prosjektarbeid i sin stillingsinstruks.

Både kvantitative undersøkelser og kvalitative studier kan generalisere funn basert på en studie av få enheter. All generalisering handler om å kontrollere variasjon (Gerring 2004). I statistisk analyse antas det at variablsammenhengene er relativt enkle, slik at variasjon kan kontrolleres gjennom representativ utvelgelse av undersøkelsesenheter. I kvalitative undersøkelser er ikke intensjonen statistisk generalisering. Generalisering bygger på representativ utvelgelse av ulike *variablsammenhenger*, fordi man antar at disse er komplekse. Da gjelder det å finne undersøkelsesenheter som representerer ulike sammensetninger av påvirkningsfaktorer/variabler (Andersen 1997). Hensikten er analytisk generalisering, altså å si noe om mønstre i sosiale dynamikker og relasjoner. I kvalitativ forskning undersøker man ikke utbredelsen av noe. Man forsøker i stedet å avdekke mønstre i aktørers forståelser og praksiser og hvordan de henger sammen med den konteksten de har blitt til i.

Det betyr at for å kunne observere hva som fremmer variablene deltakelse og resultater, må vi ha kontroll på andre variabler som kommunestørrelse, og – kapasitet, beliggenhet, kommuneøkonomi osv. Vi må derfor sette sammen ulike typer av (fylkes)kommuner. En typologi (eller en case) studeres som et eksempel på en bestemt form for samvariasjon som tenderer til å finne sted i en gitt kontekst. Et kvalitativt undersøkelsesopplegg gjør det dermed mulig å si noe om hvilke typer av variasjoner som opptrer i hvilke kontekster, i stedet for statistisk generalisering eller sannsynlighetsberegning av forholdet mellom deltakelse og måloppnåelse.

Utvelgelse av case

Det er oppfølgingen og arbeidet med hvert enkelt EU-prosjekt som utgjør casene i denne undersøkelsen. Med den hensikt å kunne si noe om generelle trekk funnet i undersøkelsene, har vi

foretatt en strategisk utvelging av case, slik at vi får representative typologier. Kartleggingen av prosjektdeltakelse har derfor gitt et viktig grunnlag til utvelgelse av case. Bortsett fra at vi har forsøkt å velge (fylkes)kommuner slik at vi får intervjudata fra alle programmer med deltakelse fra kommunesektoren, har utvelgelsen av case vært basert på følgende typologi:

- Bred deltakelse: (fylkes)kommuner som deltar i flere programmer, til forskjell fra smal deltakelse under ett program
- Høy deltakelse: (fylkes)kommuner som deltar i mange prosjekter. Deltakelsen kan være smal, rundt et-to programmer, og bred (som over)
- Grensefylke – vs. vestlandsfylke: Interreg antas å slå ulikt ut ettersom man grenser til Sverige eller ikke (pga. Interreg A)
- Prosjektledere og deltagere som ble invitert med
- Kommunestørrelse: små kommuner og store kommuner
- Usannsynlig deltager: perifer beliggenhet, liten kommune m. lav kapasitet men som deltar i flere eller noen prosjekter
- Lav deltakelse
- Beliggenhet: Geografisk spredning

Representanter fra følgende kommuner, fylkeskommuner og institusjoner er intervjuet i denne undersøkelsen:

- Barne-, Ungdom, og Familiedirektoratet
- Bydel Sagene, Oslo kommune
- Drammen kommune
- Frogn kommune
- Karmøy kommune
- Kristiansand kommune

- Løten kommune
- Namsos kommune
- Nordland fylkeskommune
- Norges Forskningsråd
- Notodden kommune
- Overhalla kommune
- Rogaland fylkeskommune
- Senter for Internasjonalisering av Utdanningen (SIU)
- Stange kommune
- Stavanger kommune
- Storfjord kommune
- Sveio kommune
- Østfold fylkeskommune

Litteratur

- Andersen, S. (1997): *Case-studier og generalisering*. Oslo: Fagbokforlaget
- Bentea, I.N., A. S. Bie, M.H. Modalsli, A. Notø, C. Rønningstad (2014): *Norwegian Perspectives on EEA Projects. Identifying Factors Influencing Municipality Participation*, KS/UiO-rapport Mai 2014
- Baldersheim, H., Haug, A.V. og Øygård, M. (red.) (2009): *The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world*. Stockholm: NORDREGIO (Report 10)
- Christensen, T, P. Læg Reid, P.G. Roness, K.A. Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Drammen kommune (2012): *Eierstrategi for Lindum AS*. Eierstrategi godkjent av Drammen bystyre 18.12.2012
- EU (2010a): *Interim Evaluation of the Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007-2013)*. GHK Technopolis
- EU (2010b): *Interim Evaluation of the Culture Programme 2007-13*. Ecorys, Final Report
- EU (2011a): *Interim Evaluation of the Lifelong Learning Programme (2007-2013)*. European Commission Service Contract No. 2009-5173-PPMI
- EU (2011b): *Youth in Action. Interim Evaluation. Final Report*. Ecorys Research and Consulting
- Utenriksdepartementet (2012): *EU/EØS-håndboken*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Fitjar, R.D., Leknes, E. og Solheim, A. (2008): *Interreg-prosjektenes betydning for norsk regionalpolitikk*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger. (Arbeidsnotat IRIS – 2008/178)

- Foss, O. og Mønnesland, J. (2000): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBRs PLUSS-SERIE 4-2000)
- Gerring, J. (2004): *What is a case study and what is it good for?* American Political Science Review Vol. 98:2
- Helsedirektoratet (2011): *Norsk deltakelse i EUs Helseprogram (2008-2013)*. Oslo: Helsedirektoratet. (Rapport IS 0369)
- Indset, M. og Hovik, S. (2008): *Lojal iverksetting eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2008:12)
- Leknes, E., Fitjar, R.D., Thygesen, J. og Mauritzen, S. (2011): *Interregs betydning for norsk regionalt utviklingsarbeid*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger. (Rapport IRIS – 2011/067)
- Menon Business Economics (2011): *Evaluering av norsk deltakelse i EUs rammeprogram for konkurranse og innovasjon*. Menon-publikasjon 14/2011
- Moen, B. og Skålnes, S. (2005): *Noreg i Europa – om norsk deltaking i INTERREG-program. Kva nytte har Noreg av å delta i Interreg III-programma A, B og C?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-notat 2005:107)
- Mønnesland, J. (2003): *Regional Public Finances*. London: Pion Limited
- Norges offentlige utredninger (NOU) 2012:2 *Utenfor og innenfor - Norges avtaler med EU* Oslo: Utenriksdepartementet
- Notodden kommune (2011): *Møteinnkalling til Notodden Formannskap*. Møteinnkalling 03.03.2011
- Ringholm mfl. (2011): *Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse*. Rapport 2:2011, Tromsø: Norut
- SIU (2015): *Kartlegging av internasjonalisering i skolen*, Rapportserie 2/2015
- Stange kommune (2015): *Motivasjon og mestring. Beskrivelse av god praksis fra Comenius Regio-prosjektet: "Preventing Early School Leaving" - Good practice Guide*

- Statskonsult (2001): *Norsk deltagelse i og forvaltning av EU-programmer*. Oslo: Statskonsult. (Rapport 2001:13)
- Vedung, Evert (1991): *Utvärdering i politik og förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vabo, Signy (2000): "Kritiske faktorer for evalueringer av kommunale reformer". I: Foss, O. og Mønnesland, J. *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBRs PLUS-SERIE 4-2000)

Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR) er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

NIBRs kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

Rapporten redegjør for omfanget av kommunal- og fylkeskommunal deltakelse i EU-programmer i programperioden 2007-2013. Med EU-programmer menes EØS finansieringsordningene, programmene som ble gjennomført i Norge gjennom EØS-avtalen og Interreg. Rapporten belyser også hva slags utbytte og hvilke resultater kommunesektoren har av denne deltakelsen. Deltakelsesmønstre og vilkår for prosjektdeltakelse analyseres.