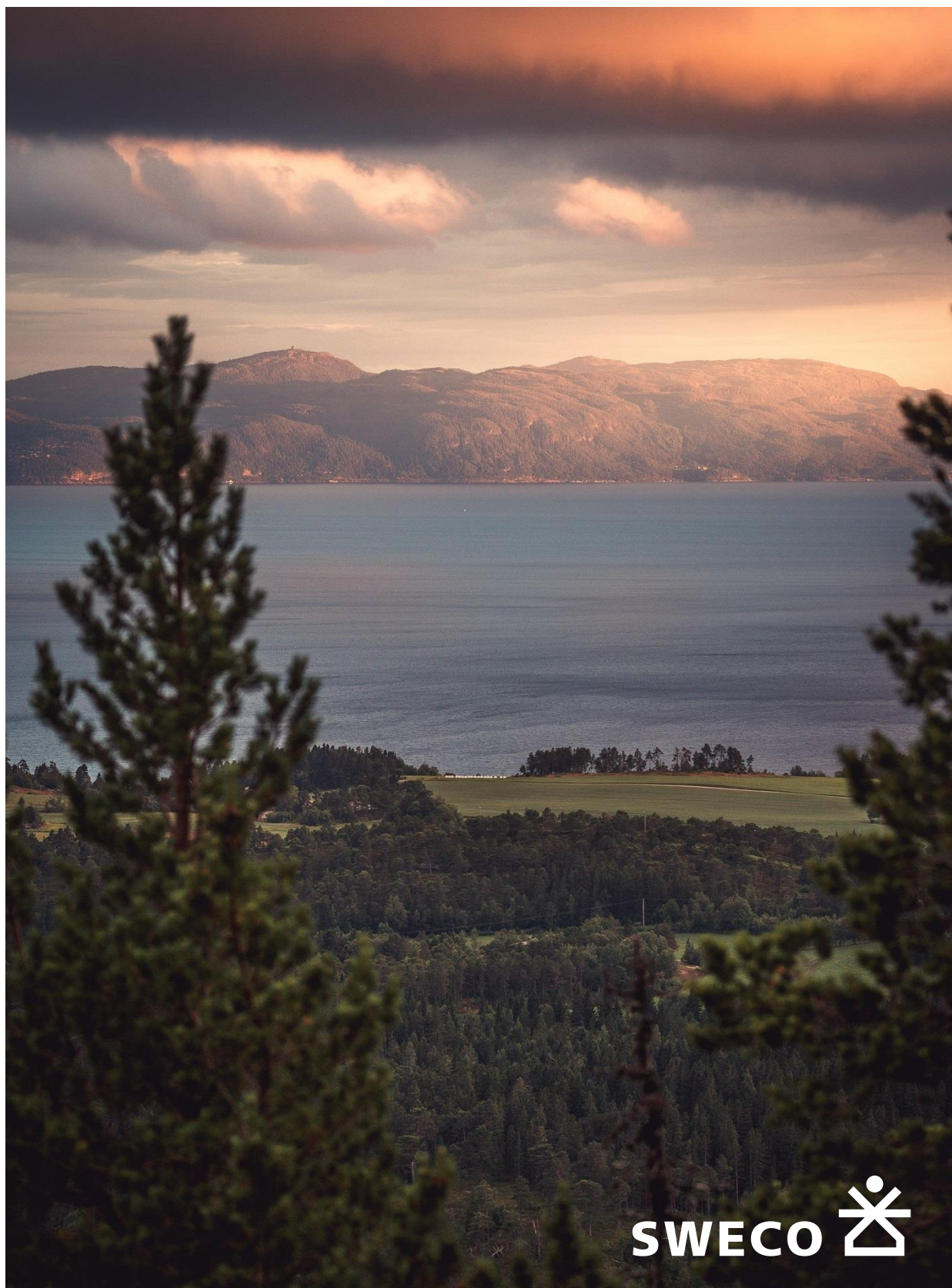


INTERREG V A SVERIGE-NORGE 2014-2020
UTVÄRDERING AV PROGRAMMET
SWECO



INNEHÅLL

1. INLEDNING.....	3
1.1 Utvärderingsuppdraget.....	3
1.2 Rapportens syfte och innehåll.....	4
1.3 Metoder och underlag.....	4
2. PROGRAMLOGIK OCH IMPLEMENTERING.....	5
2.1 Bakgrund.....	5
2.2 Programlogik.....	6
2.3 Budget.....	8
2.4 Utfall.....	8
2.5 Horisontella kriterier.....	11
3. PROJEKTENS AKTIVITETER OCH RESULTAT.....	12
3.1 Den gränsöverskridande samverkans betydelse.....	12
3.2 Projektens aktiviteter.....	14
3.3 Projektens resultat.....	15
3.4 Förvaltande av avslutade projekt.....	18
4. MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR I PROJEKTEN.....	20
4.1 Projektspecifika utmaningar och möjligheter.....	20
4.2 Finansieringens och resursfördelningsmodellens betydelse.....	21
5. PROGRAMMETS MÅLUPPFYLLELSE.....	25
5.1 Projektresultat utifrån programlogiken.....	25
5.2 Uppfyllelse av horisontella kriterier.....	28
6. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	31
6.1 Programmedlen används inte fullt ut – begränsar programmets effekter.....	31
6.2 Ett spretigt program med låg konkurrens om medel.....	31
6.3 En starkare gränsöverskridande samverkan och kunskapsöverföring.....	31
6.4 Framförallt indirekta bidrag till programmets måluppfyllelse.....	32
6.5 Varierande kvalitet på arbetet med horisontella kriterier.....	32
7. REKOMMENDATIONER.....	34
7.1 Avgränsa programmets ambitioner för högre effektivitet.....	34
7.2 Fortsätt att utveckla välfungerande partnerskap och projektverksamheter för ökat gränsöverskridande mervärde.....	34
7.3 Motverka ojämlikhet i resurstillgång och nytta.....	35
7.4 Reflektera över relevansen i målformuleringar och indikatorer.....	35
7.5 Kvalitetssäkra projektens arbete med de horisontella kriterierna.....	36

1. INLEDNING

Sweco har i uppdrag av Länsstyrelsen i Jämtlands län att genomföra programutvärderingen av Interreg V-A Sverige-Norge 2014–2020. Den här rapporten utgör utvärderingens slutrapport, med fokus på bedömning av resultat och måluppfyllelse för programmet. Utvärderingen lämnar också rekommendationer avseende arbetet framåt, i synnerhet med blicken mot den nya programperioden 2021–2027.

Rapporten riktar sig i första hand till programmets övervakningskommitté, de tre styrkommittéerna samt den förvaltande myndigheten och sekretariatet.

Swecos utvärderingsteam har bestått av ett flertal konsulter under utvärderingsperioden. Författarna till rapporten är Jonas Niki Hugosson, Anja Husa Halvorsen och Erik Wahlström.

1.1 UTVÄRDERINGSUPPDRAGET

Utvärderingen är en resultatutvärdering med syfte att undersöka Interreg Sverige-Norgeprogrammets bidrag till uppställda mål. Programmet är indelat i fem insatsområden som har ett eller flera specifika mål som de beviljade projektens insatser ska bidra till att uppfylla. Programmets insatser som helhet ska bidra till det övergripande målet *”Att genom ett gränsöverskridande samarbete skapa de bästa förutsättningarna för en ekonomiskt stark region med en attraktiv livsmiljö”*. Utvärderingsuppdraget utgår från följande huvudsakliga frågor:

- I vilken utsträckning fungerar programlogiken som tänkt?
- Vilka insatser har beviljats? Hur relaterar beviljade insatser till programlogiken? Finns skillnader mellan insatsområden?
- Hur ändamålsenliga är programmets resultatindikatorer?
- Hur ser utfallen ut i beviljade insatser? Skapar resultaten av den samlade projektportföljen förutsättningar för att nå programmålen?
- I vilken utsträckning bidrar beviljade insatser till gränsöverskridande mervärden?
- Hur relaterar beviljade insatser till övergripande utveckling i berörda regioner och omvärlden?

Utvärderingsuppdraget löper under perioden september 2018 till april 2022 med i huvudsak fyra avrapporteringar:

- Maj 2019: Resultatindikatorrapport med sammanställning av statistik gällande programmets resultatindikatorer samt en metodbilaga för framtida insamling av data för indikatorerna.
- November 2019: Delrapport med fokus på analys av programlogik, implementering och förväntade resultat.
- Våren 2021: Uppföljande resultatindikatorrapport
- Hösten 2021: Slutrapport med fokus på en helhetsbedömning av resultat samt en bedömning av programmets måluppfyllelse.

Utöver dessa formaliserade avrapporteringar har enstaka ytterligare avrapporteringar skett, till exempel i samband med att den första enkätundersökningen till projekt avslutades, våren 2021.

1.2 RAPPORTENS SYFTE OCH INNEHÅLL

Slutrapporten för utvärderingsuppdraget syftar till att fånga upp det arbete och analys som gjorts under utvärderingens löptid, från 2018 – 2021. Den här rapporten bygger därför vidare på utvärderingens delrapport, men vid behov med uppdaterade beskrivningar och analys av de delar som berör programlogik och implementering (kapitel 2) samt projektens aktiviteter och resultat (kapitel 3). Efterföljande kapitel om möjligheter och utmaningar i projekten (kapitel 4), programmets måluppfyllelse (kapitel 5) samt utvärderarnas slutsatser (kapitel 6) och rekommendationer (kapitel 7) är i huvudsak nya eller i hög grad omskrivna.

1.3 METODER OCH UNDERLAG

Utvärderingen baseras på i synnerhet följande metoder och underlag:

- Dokumentstudier av programdokument, tidigare utvärderingar, genomföranderapporter och den programområdesanalys som genomfördes inför programskrivningen 2013
- Portföljanslys av data om beviljade projekt och beviljade projekt som inhämtats från programsekretariatets ärendehanteringssystem samt Tillväxtverkets statistik över beviljade ansökningar
- Dokumentstudier av 64 läges- och slutrapporter från beviljade projekt
- Gruppintervjuer med projektrepresentanter för sex olika pågående projekt som genomfördes i anslutning till projektkonferens i Trollhättan den 23 oktober 2019
- Djupintervjuer via telefon/teams med projektledare från tio avslutade projekt (sex norska respektive fyra svenska projektledare) genomförda försommaren 2021
- Webbenkäter till pågående och avslutade projekt (ej förstudier) som genomfördes i två omgångar mellan mars–september 2021. Enkät svar från totalt 161 projektledare och -partners i 96 olika projekt. Svarsfrekvensen på enkätundersökningens två olika omgångar var 76 respektive 78 procent.

Därtill har intervjuer och avstämningar med programmets sekretariat, i synnerhet programchefen, varit av stor vikt för att snabbt kunna ställa och få svar på allehanda frågor rörande programmet samt för att få tillgång till underlag om de enskilda projekten och om programmets utveckling.

2. PROGRAMLOGIK OCH IMPLEMENTERING

Detta kapitel beskriver programmets bakgrund och programlogik, liksom beskrivningar rörande programbudget, finansiellt utfall samt beviljade och avslagna projekt. Kapitlet baseras främst på dokumentstudier och sammanställningar av data om beviljade och avslagna projekt.

2.1 BAKGRUND

De europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI) inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik genomförs med två övergripande mål i fokus:

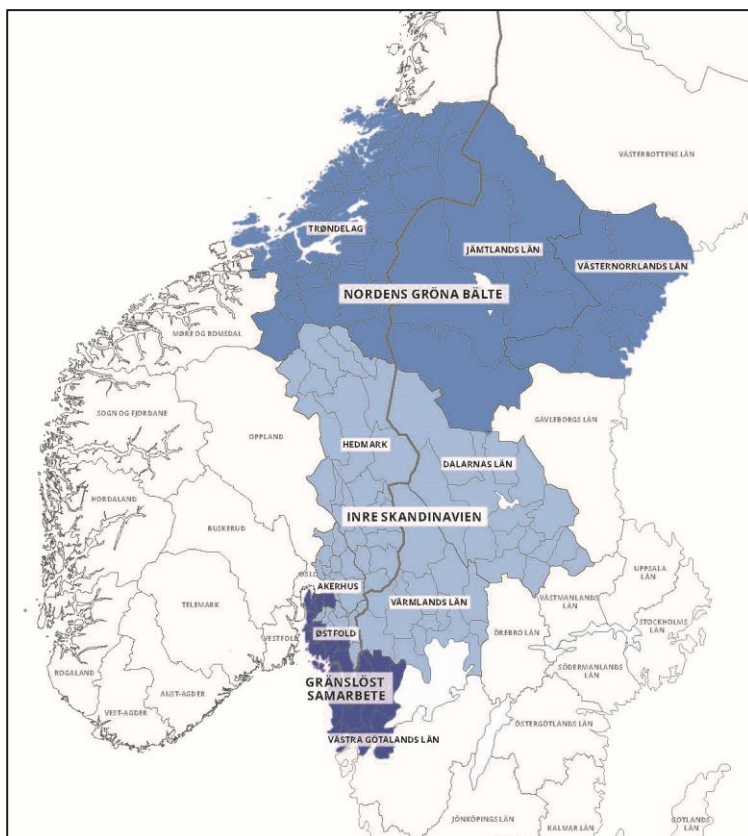
1. Investeringar för tillväxt och sysselsättning
2. Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg)

Inom Interreg återfinns tre typer av program; gränsöverskridande program (A), transnationella program (B) samt interregionala program (C). Interreg V-A Sverige-Norge är ett gränsöverskridande program (A). Gränsöverskridande program syftar specifikt till att stärka samarbetet mellan regioner (NUTS III) som ligger på och längs med medlemsstaternas gränser. Programmen ska dessutom, liksom samtliga program inom ESI-fonderna, bidra till målen i den EU-övergripande strategin Europa 2020.

Interreg Sverige-Norge ska komplettera övrig regionalpolitik genom att utnyttja och stärka gränsregionernas samlade resurser, att reducera gränsbarriärer samt genom gemensamt politiskt ledarskap som främjar hållbarhet och samverkan över gränsen.

Programmet genomförs i tre geografiska delområden:

1. Nordens Gröna Bälte som består av Jämtlands och Västernorrlands län i Sverige samt Trøndelag fylke i Norge.
2. Inre Skandinavien som består av Värmlands och Dalarnas län i Sverige. I Norge ingår hela Innlandets fylke samt delar av Vikens fylke.
3. Gränslöst Samarbete som består av delar av Västra Götalands län i Sverige samt delar av Vikens fylke i Norge.



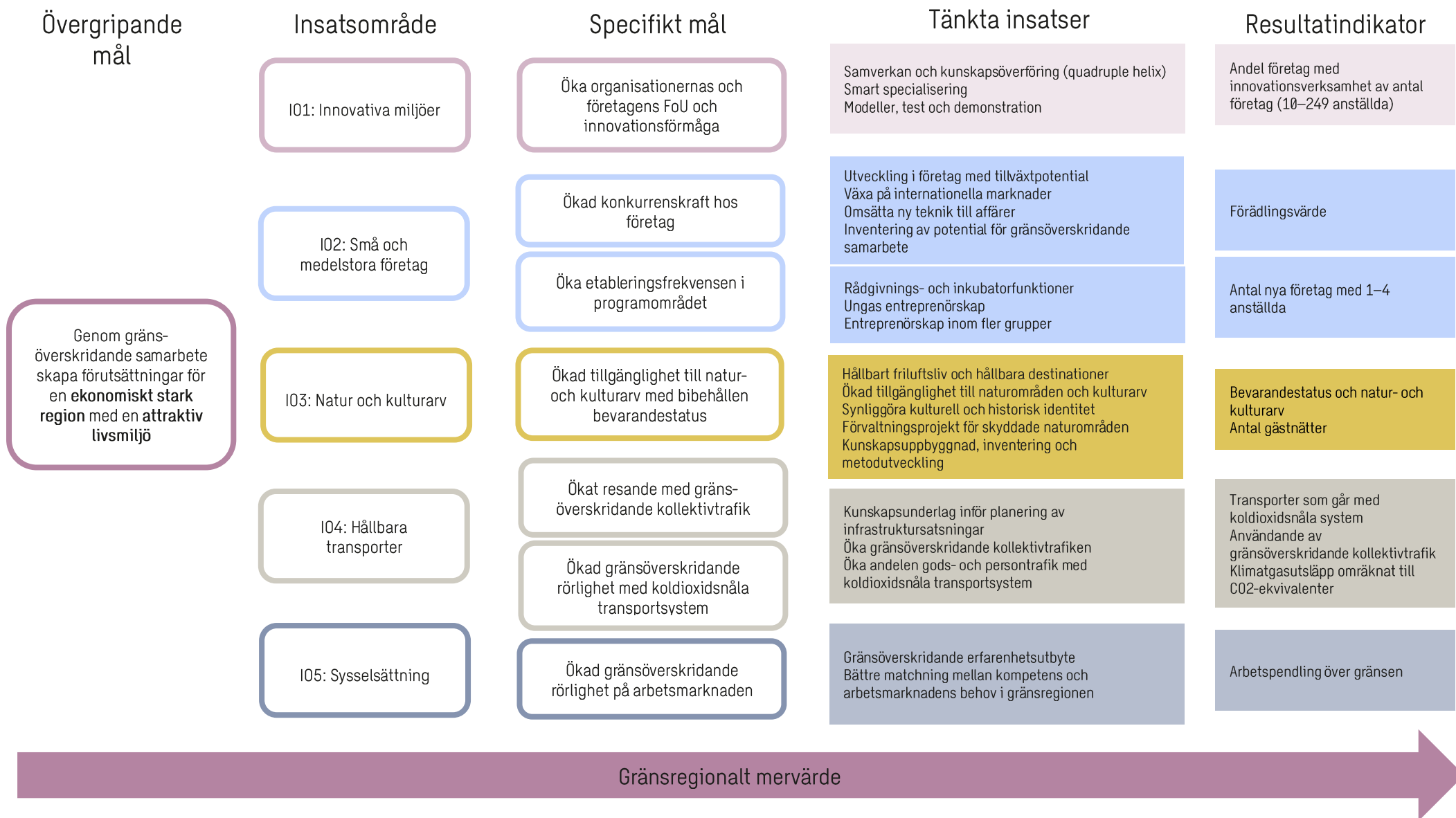
2.2 PROGRAMLOGIK

Programmet är utformat på basis av fem av EU-kommissionens tematiska mål för den aktuella programperioden 2014-2020:

- Tematiskt mål 1 – Att stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
- Tematiskt mål 3 – Att främja små och medelstora företag
- Tematiskt mål 6 – Att skydda miljön och främja en hållbar fördelning av resurser
- Tematiskt mål 7 – Att främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktig nätinfrastuktur
- Tematiskt mål 8 – Att främja sysselsättning och arbetskraftens rörlighet

Figur 1 på nästa sida illustrerar programlogiken, det vill säga hur (vilken typ av insatser) det är tänkt att programmet ska bidra till önskade resultat och måluppfyllelse. De ovan nämnda tematiska målen ligger till grund för programmets fem insatsområden: Innovativa miljöer, Små och medelstora företag, Natur och kulturarv, Hållbara transporter och Sysselsättning. Dessa insatsområden har sammanlagt sju specifika mål som ska realiseras genom ett antal tänkta insatser. Målen följs upp genom en eller flera resultatindikatorer. Det gränsregionala mervärdet är centralt i programmet och ska genomsyra alla aktiviteter och mål.

Figur 1. Illustration programlogik



2.3 BUDGET

Programmet finansieras av EU-medel och norska Interreg-midler (IR-midler). Unionens stöd till projekt inom programmet uppgår till ca 44 miljoner euro och de norska IR-midlerna till ca 23 miljoner euro. Utöver dessa medel ska projekt inom programmet medfinansieras genom offentlig och/eller privat medfinansiering på minst 50 procent. Den totala budgeten för projekt inom programmet uppgår därmed till ca 134 miljoner euro¹. Tabell 1 visar hur budgeten är fördelad per insatsområde.

Tabell 1. Budget i euro tillgängliga för projekten, per insatsområde

Insatsområde	EU-medel + sv. medfinansiering	Norska interreg-midler + no. medfinansiering	Totalt	% av total
Innovativa miljöer	30 519 980	14 092 942	44 612 922	33 %
SMF	30 939 976	15 999 598	46 939 574	35 %
Natur- och kulturarv	8 839 992	4 373 672	13 213 664	10 %
Hållbara transporter ²	4 839 992	4 373 672	9 213 664	7 %
Sysselsättning	13 595 994	6 803 490	20 399 484	15 %
Totalt	88 735 934	45 643 374	134 379 308	

2.4 UTFALL

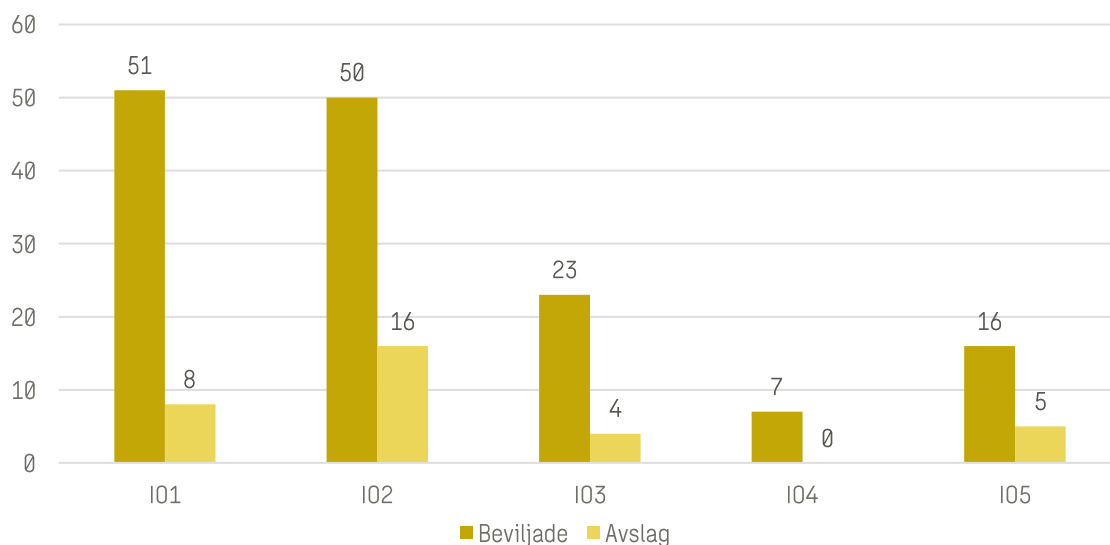
Utvärderingen har tagit del av programmets dokumentation av ansökningar och beslutade ärenden till och med september 2021. Programmet hade då fått 180 ansökningar varav 147 projekt och förstudier beviljats stöd inom programmets fem insatsområden. Figur 2 nedan visar hur beviljade projekt och förstudier samt avslag fördelats mellan områden. Från figuren går att utläsa att beviljandegraden är hög i samtliga insatsområden och att söktrycket har varit som starkast inom insatsområde 2, följt av insatsområde 1 och 3.

¹ Utöver dessa medel finansieras programmets genomförandeorganisation genom tekniskt stöd som uppgår till 6 miljoner euro.

² Insatsområde 4 Hållbara transporter var ursprungligen budgeterat på samma sätt som för insatsområde 3, med ca 8,8 miljoner euro i EU-medel och svensk medfinansiering. Under programperioden har det visat sig att efterfrågan av projektmedel inom insatsområde 4 är mer begränsad än förväntat. Övervakningskommittén tog därför beslut i november 2018 att ansöka till EU-kommissionen om att flytta 2 miljoner euro av unionens stöd från insatsområde 4 till insatsområde 1, där efterfrågan varit som störst.

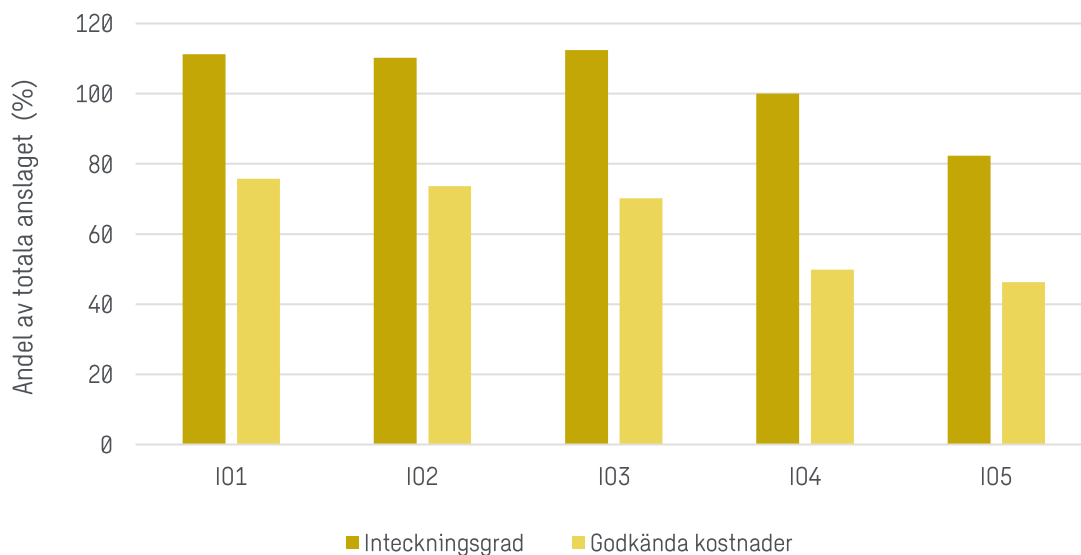
33 projekt har fått avslag, varav ungefär hälften av dessa har varit inom insatsområde 2. Orsakerna till avslag skiljer sig enligt programledningen inte nämnvärt mellan de olika insatsområdena. Vanliga orsaker till avslag är att projekten inte uppfyller grundläggande krav på ansökningar eller inte lever upp till programmets vägledande principer för projekturval, till exempel att projektet saknar finansiering på norsk sida, att projektet inte engagerat relevanta samverkansparter eller näringslivet i tillräcklig utsträckning, att det gränsöverskridande mervärdet i projektidén är otydlig eller att projektet inte bedöms bidra till insatsområdets specifika mål.

Figur 2. Beviljade projekt och förstudier samt avslag, fördelat per insatsområde



Figur 3 visar inteckningsgraden³ per insatsområde. Inteckningsgraden inkluderar både beviljade projekt och förstudier.

Figur 3. Inteckningsgrad och godkända kostnader per insatsområde (Endast EU-medel och svensk medfinansiering).⁴



Inteckningsgraden för programmet som helhet uppgår till 106 procent. Från figuren går att utläsa att programmet har beviljat mer än de budgeterade medlen inom insatsområde 1, 2 och 3 medan insatsområde 4 har en inteckningsgrad i linje med det budgeterade beloppet. Insatsområde 5 har en lägre inteckningsgrad på omkring 80 procent, vilket avspeglar svårigheter med att få in tillräckligt många relevanta ansökningar under programperioden. Även i insatsområde 4 har det inkommit relativt få ansökningar. Mot bakgrund av det bristande intresset inom insatsområde 4 har en del av områdets budget flyttats över till insatsområde 1, där intresset varit betydligt större.

Figuren visar även andelen godkända kostnader⁵ i projekt totalt sett per insatsområde. Andelen godkända kostnader i relation till budget är överlag låg, endast 69 procent. Inom insatsområdena 4 och 5 har inte ens hälften av de budgeterade medlen utbetalats. Detta är anmärkningsvärt i synnerhet med tanke på att den övervägande delen av projekten i programmet nu är avslutade. Vad det i praktiken innebär är att projekten inte har förmått arbeta upp de kostnader som angetts i projektansökan och att återföringar av medel till programmet således har skett. Skälen till detta

³ Inteckningsgraden motsvarar andelen medel som intecknats i beviljade projektansökningar i relation till budget.

⁴ Figuren visar endast inteckningsgraden för EU-medel och svensk medfinansiering, då utvärderingen tillsammans med uppdragsgivaren kommit överens om att detta ger den mest korrekta bilden av inteckningsgraden i programmet som helhet.

⁵ Godkända kostnader är de kostnader som projekten arbetat upp, redovisat och fått godkända av programmets sekretariat. Detta utgör sedan underlag för utbetalningar till projekten.

är enligt programledningen flera: Coronapandemin har påverkat många projekt i hög grad genom att aktiviteter som kräver fysiska möten har fått ställas in eller genom att inplanerade resor inte blivit av. Därtill har den ojämna budgetfördelningen mellan svenska och norska parter bidragit till en del återföringar av medel från svenska parter till programmet (aktivitetsnivån har t.ex. anpassats till kapaciteten hos norska projektparter). Därtill har programmets budget på norsk sida i princip arbetats upp helt medan det uppskattas finnas ett överskott av EU-medel i programmet på 10-20 procent vid programavslut.

2.5 HORISONTELLA KRITERIER

Gemensamt för genomförandet av de regionala strukturfondsprogrammen är de horisontella kriterierna hållbar utveckling, jämställdhet, samt icke-diskriminering och lika möjligheter. Dessa perspektiv ska genomsyra strukturfondsprogram och -projekt. För Interreg Sverige-Norgeprogrammet innebär det bland annat att programsekretariatet ska beakta kriterierna vid urval av projekt. För projekten innebär det bland annat att konkretisera hur dessa perspektiv ingår i projektgenomförandet vid en ansökan om stöd.

I programdokumentet för Interreg Sverige-Norgeprogrammet beskrivs förutsättningarna för integrering av de horisontella kriterierna i programgenomförandet. Följande punkter är några exempel på hur de horisontella kriterierna beskrivs:

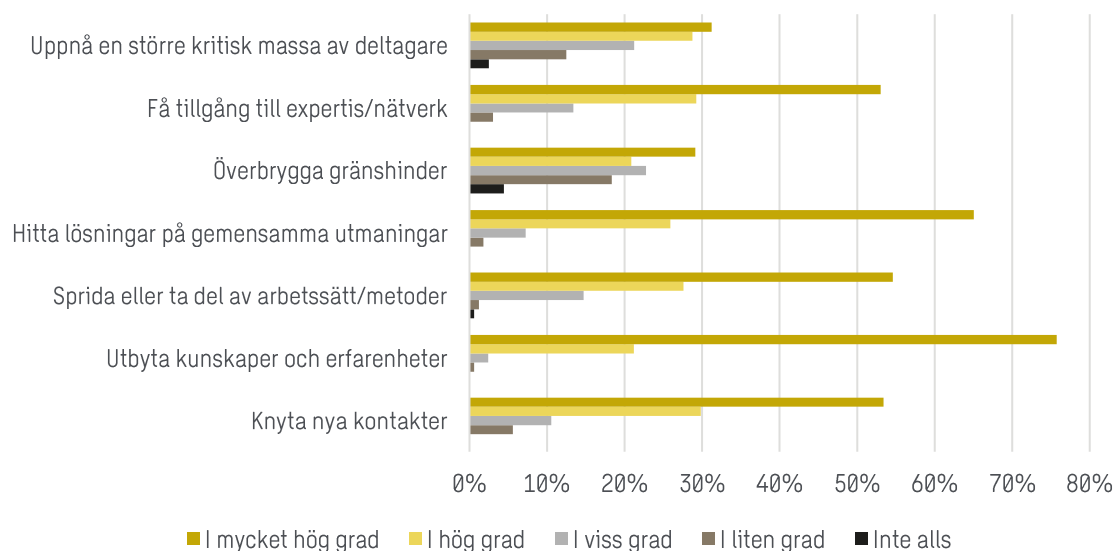
- Inom insatsområde 1 lyfts en mångfald av kvinnor och män bland annat fram som sätt att nå nya marknader och vidga referensramar
- Inom insatsområde 2 beskrivs ett behov av att uppmärksamma tillväxtmöjligheter inom fler branscher än de traditionellt manliga. Inom insatsområde 2 ser programmet också aktiviteter mot utrikes födda företagare som en väg till nya marknader och breddad språk- och kulturkompetens.
- Inom insatsområde 3 beskrivs att insatserna för att ta tillvara och stärka natur- och kulturarvet också bör inkludera de kulturarv som till exempel invandringen har fört med sig.
- Inom insatsområde 4 är hållbar utveckling ur ett miljöperspektiv centralt och projekten ska kunna visa upp ett systematiskt hållbarhetsarbete.
- Inom insatsområde 5 ser man stora möjligheter till tillväxt och sysselsättning genom ett aktivt mångfalds- och integrationsarbete.

3. PROJEKTENS AKTIVITETER OCH RESULTAT

3.1 DEN GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMVERKANS BETYDELSE

Det mervärde som kan åstadkommas genom gränsöverskridande samverkan kring gemensamma frågor och utmaningar är en bärande tanke med programmet. Projektens gränsöverskridande mervärde är också något som prövas i bedömningen av inkomna ansökningar. I enkätundersökningen till projekten ställdes en fråga rörande vilken typ av gränsöverskridande mervärden som projekten strävar mot. Svaren redovisas i figur 4, där det framgår att de främsta målsättningarna har handlat om utbyte av kunskaper och erfarenheter och att hitta lösningar på gemensamma utmaningar. De två minst prioriterade syftena har varit att uppnå en större kritisk massa av deltagare och att överbrygga gränshinder.

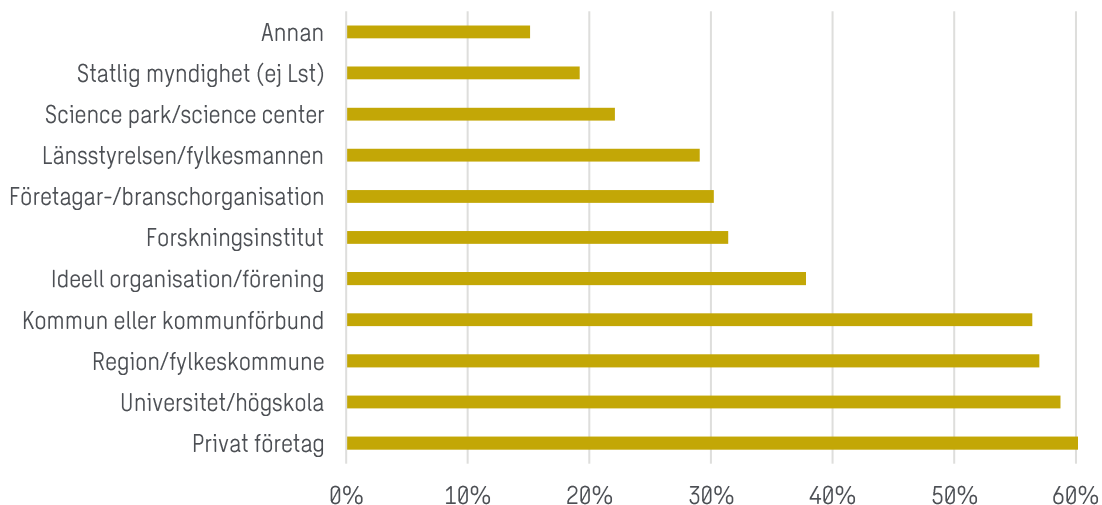
Figur 4. Projektens ambitioner om att nå olika gränsregionala mervärden



I vilken grad som projekten syftade till att nå respektive gränsregionalt mervärde har varierat mellan olika insatsområden. Exempelvis har det varit viktigt för projekten inom Små och medelstora företag att uppnå en större kritisk massa av deltagare och få tillgång till extern expertis och nätverk, medan det inom insatsområde 5 har spelat betydligt mindre roll. Även intresset för att överbrygga gränshinder har varierat, med störst intresse från projekten i insatsområde 3 och 4. Inom Hållbara transporter har däremot det gränsregionala mervärdet att knyta nya kontakter varit mindre prioriterat än de övriga insatsområdena.

Utifrån samverkansperspektivet kan det vara intressant att se vilka typer av aktörer det är som har samverkat under projektens gång. En redovisning av detta, som baseras på svaren som projektdeltagarna har angivit i enkätsvaren, visas i figur 5.

Figur 5. Samverkansaktörer i projekten

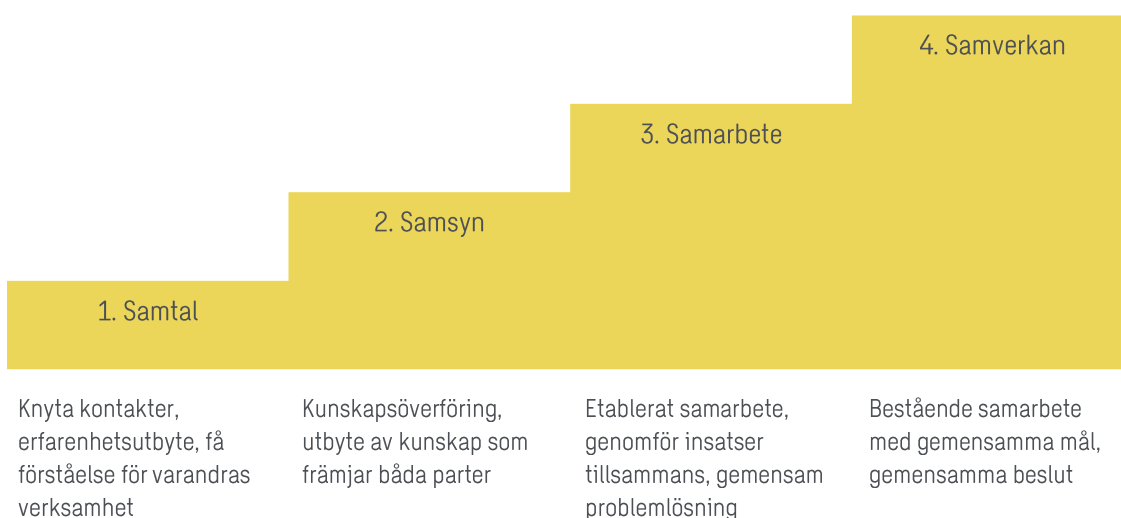


Not: I kategorin "Annan" innefattas bland annat stiftelser, museer och gymnasieskolor.

I figur 5 kan det ses att det är fyra typer av aktörer som har svarat för en majoritet av projektens samverkansformer. Dessa är privata företag, universitet och högskolor, regioner och fylkeskommuner samt kommuner eller kommunförbund. Samtliga av dessa omfattas av nästan 60 procent av projekten. Det har alltså varit en betydande tonvikt på samverkan med näringsliv, lokal offentlig sektor och högre lärosäten snarare än statliga aktörer i form av Länsstyrelsen eller statliga myndigheter.

Trots de höga ambitionerna för gränsöverskridande samverkan förefaller det som att många av projekten inte nått fördjupade samarbeten under projektens gång, vilket Sweco kunde visa i delrapporten för Interreg-programmet 2014–2020. I den rapporten genomfördes en granskning av flera av projektens slutrapporter inom respektive insatsområde med utgångspunkt i så kallade samverkanstrappan, som illustreras i figur 6. Utifrån den modellen delades projekten in i kategorier baserat på hur väl etablerade samverkansformer de resulterat i.

Figur 6. Samverkanstrappan



Swecos utvärdering visade att majoriteten av projekten arbetade enligt nivån *samsyn*. Projekten samverkade alltså främst i form av kunskapsutbyte- och överföring mellan olika organisationer snarare än att etablera fasta kontaktnät eller arbeta tillsammans utifrån gemensamma projekt och/eller målsättningar. Detta gäller oavsett insatsområde. Fastän i princip samtliga enkätsvar som varit underlag till den här slutrapporten vittnar om stärkt samverkan är det alltså inte givet att de samverkansstrukturer som etablerats är vidare djupgående eller långsiktiga. Även om samverkansparterna inte har nått en hög grad av samverkan under projektets gång kan de samverkansformer som har uppstått lägga grunden för vidare fördjupat samarbete.

3.2 PROJEKTENS AKTIVITETER

Aktiviteterna inom projekten har varierat mellan de olika insatsområdena, men två typer av aktiviteter som genomsyrat samtliga insatsområden har varit de med syfte att stärka samverkan eller öka utbytet av kunskaper och erfarenheter mellan aktörer över landsgränsen. Det är också dessa aktiviteter som har varit de vanligast förekommande i samtliga insatsområden med runt fyra femtedelar av aktiviteterna inom respektive insatsområde. Undantaget är inom Natur- och kulturarv, där antalet aktiviteter med syfte att öka kunskapsöverföringen har varit något färre.

I de övriga aktiviteterna inom insatsområdena är skillnaderna mer betydande. I insatsområdet Innovativa miljöer har exempelvis en betydande andel av projekten haft aktiviteter med syfte att introducera nya idéer och prototyper till marknaden, utveckla prototyper och piloter samt utföra tillämpad forskning inom regionalt styrkeområde.

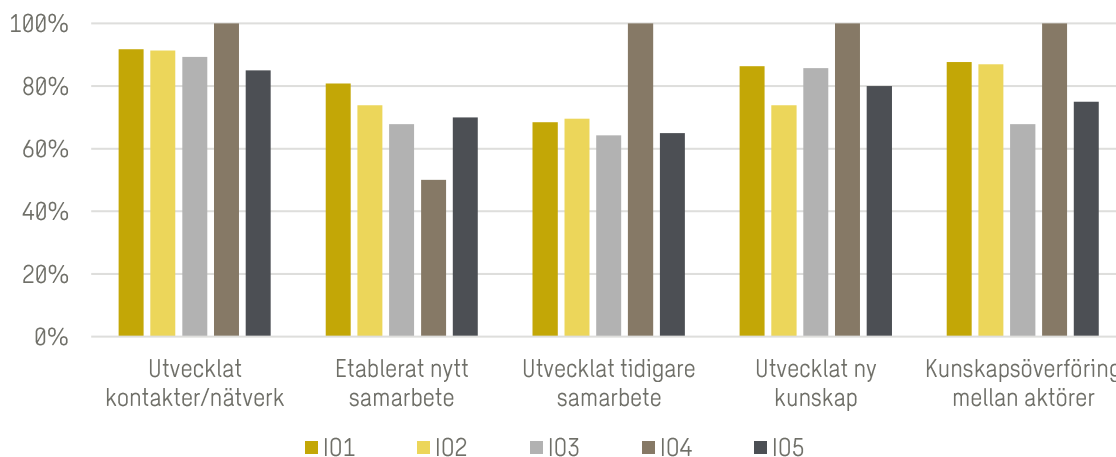
Även i insatsområdet Små och medelstora företag har innovation varit i fokus för en betydande del av projekten. Över hälften av projektaktiviteterna har syftat till att stärka företagets innovationsförmåga. Nästan tre fjärdedelar av projekten har även haft som ambition att främja utveckling och tillväxt i företag och branscher med tillväxtpotential. Minst fokus har lagts på aktiviteter som har i syfte att stimulera särskilda grupper, exempelvis utrikesfödda, entreprenörskap och företagande samt stärka ungas entreprenörskap. Det är en betydligt lägre andel än i insatsområde 5 där nästan hälften av projektaktiviteterna haft dessa två målsättningar i fokus. Inom insatsområde 5 har därutöver majoriteten av aktiviteterna syftat till att främja individers rörlighet på arbetsmarknaden och stärka kompetensen hos företagare och anställda. Minst fokus har legat på att kartlägga arbetssökandes kompetens och arbetsgivarnas kompetensbehov i gränsregionerna.

I Natur- och kulturarv har som nämnt färre aktiviteter syftat till att öka kunskapsöverföringen mellan aktörer. Däremot har två tredjedelar av projekten verkat för att öka kunskapen om gränsöverskridande naturområden och kulturarv. En majoritet av projekten har även syftat till att stärka tillgängligheten till och förvaltningen av de gemensamma områdena. Detta kan möjligen kopplas till de projekt som genomförts inom insatsområdet Hållbara transporter, där en majoritet av projekten har genomfört aktiviteter som syftat till att främja koldioxidsnåla gods- och persontransporter till gränsregionen. Inom insatsområdet är det dock svårt att säga något generellt om projektens aktiviteter då enbart fyra svar har inkommit från projektdeltagarna.

3.3 PROJEKTENS RESULTAT

I Swecos enkät till projektdeltagarna har fem frågor ställts till samtliga deltagare oavsett insatsområde och ett antal frågor som är specifika för respektive område. De gemensamma frågorna handlar om huruvida projektet har lett till utvecklade kontakter/nätverk, etablerat nytt samarbete, utvecklat tidigare samarbete, utvecklat ny kunskap eller kunskapsöverföring mellan aktörer. Andelen som svarat att projekten har lett till respektive resultat redovisas i figur 7.

Figur 7. Resultat i de gemensamma frågorna



I svaren kan det ses att en tydlig majoritet av projektdeltagarna i samtliga insatsområden har lyft fram kunskaps- och kompetensutveckling som en viktig del av projektens resultat. Inom varje insatsområde är det mellan 70–100 procent av de svarande som rapporterar att projekten har resulterat i ökad kunskap eller kompetens hos projektdeltagarna. Ungefär lika många svarande anger att projektet har resulterat i ökad kunskapsöverföring mellan aktörer. Det rapporteras också att den utvecklingen har skett både mellan olika aktörer som besitter olika kompetenser och i form av framtagande av nya modeller, metoder eller produkter att ta vidare, inte minst in i nya projekt i regionen. Flera nämner även att kunskapen som tagits fram med hjälp av projekten har kunnat användas av fler än enbart de som ingick i projektet, vilket tyder på en god spridningspotential av projektens resultat både inom och utanför de omfattade regionerna.

Projektdeltagarna rapporterar även att det gränsöverskridande samarbetet har stärkts under programmet, något som har gynnat aktörer på båda sidor av gränsen. Runt 70 procent av de svarande inom respektive insatsområde, med undantag för det fåtal svarande inom Hållbara transporter, har angett att antingen nya kontakter har etablerats eller att befintliga kontakter har utvecklats under projektets gång. Därtill har nästan samtliga svarade inom samtliga insatsområden angett att nya kontakter och nätverk har utvecklats, både mellan offentliga och privata aktörer. En projektdeltagare nämner exempelvis att de genom Interreg-projektet har kunnat "bygga upp ett starkt samarbete mellan universitetet, institut och några av de företag som ingick i projektet. Detta har lett till att vi nu har formulerat ett fortsättningsprojekt inom det mest lovande området som startat". Även om flera av samarbetena kan ha en låg nivå av samverkan, vilket visades i avsnitt 3.1, verkar alltså den gränsöverskridande samverkan ha en betydande påverkan på projektens resultat i flera fall.

Sett till de insatsområdesspecifika resultaten, vilka redovisas i figur 8, kan det inom insatsområdet Innovativa miljöer ses att nära hälften av projekten har resulterat i antingen nya metoder för att ta idéer till marknaden, vetenskapliga publikationer eller produktutveckling i form av en prototyp, pilot eller demonstrator. Det har bland annat handlat om att öka byggandet med hjälp av trämaterial och att främja en mer cirkulär ekonomi. Samtidigt anger bara 1 procent av projektdeltagarna inom insatsområdet att projektet har resulterat i en patentansökan.

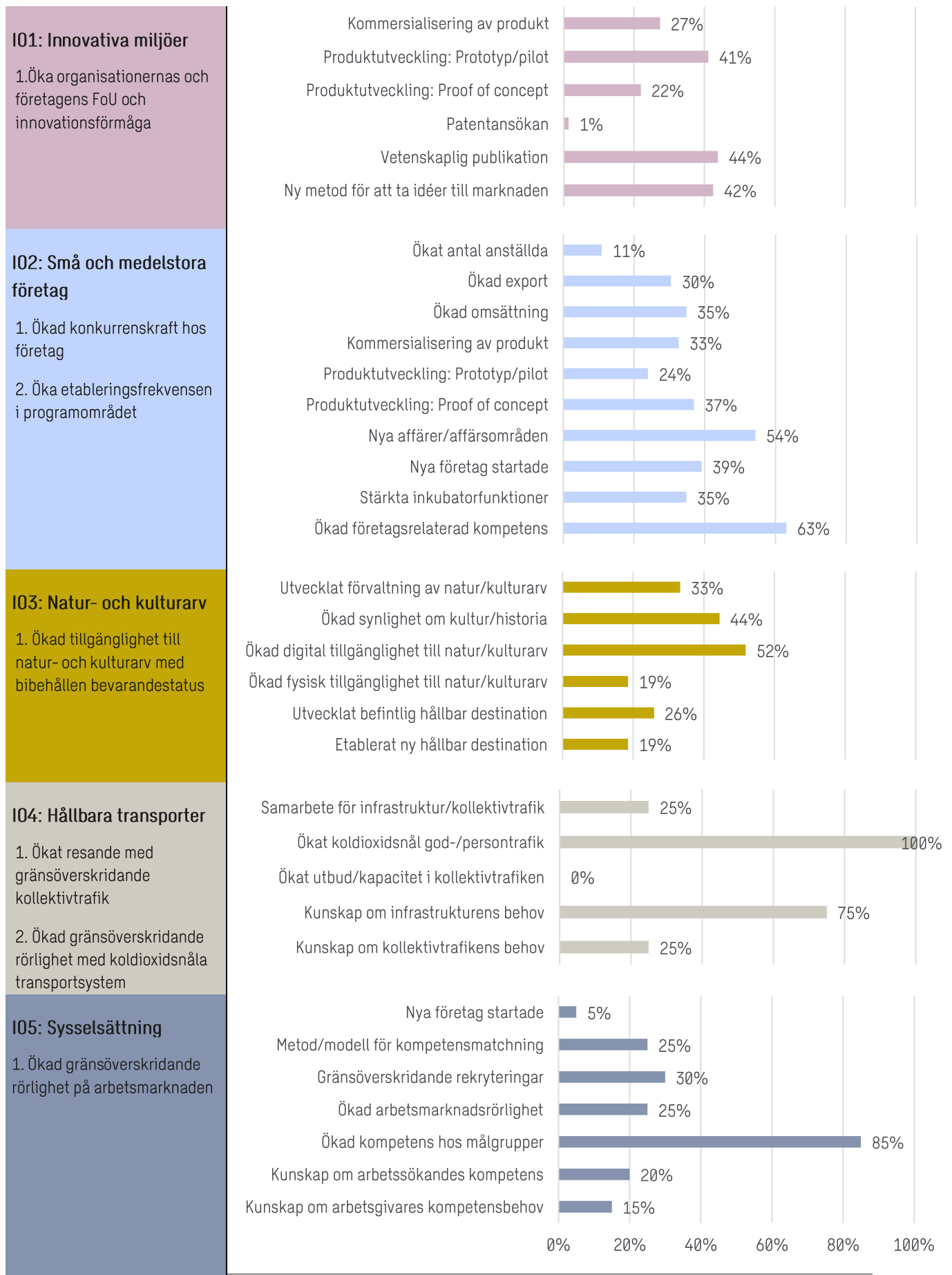
Även inom insatsområde 2 ledde också ett flertal projekt till produktutveckling i form av bland annat prototyper och piloter (24 procent) och proof of concept (37 procent). Utöver produktutveckling genom proof of concept anger ungefär en tredjedel av de svarande att projekten har resulterat i ökad export, ökad omsättning, kommersialisering av produkt, nystartade företag eller stärkta gränsöverskridande inkubator- och rådgivningsfunktioner. De vanligast förekommande resultaten inom insatsområdet var dock ökad företagsrelaterad kompetens och nya affärer eller affärsområden, som över hälften av projekten resulterade i.

Inom insatsområdet Natur- och kulturarv kan ses att fokus inom projekten har varit ökad digital tillgänglighet till de gränsöverskridande naturområdena och kulturarven samt synliggörande av gränsregionens historia och kultur. Runt hälften av projekten har resulterat i dessa indikatorer. Ett konkret exempel på den ökade digitala tillgängligheten kan ses i projektet Unionsleden Moss-Karlstad, där en deltagare har lyft fram att den digitala webblösning som projektet har tagit fram skapar "stora möjligheter till nya gränsöverskridande satsningar inom besöksnäringen". Inom Natur- och kulturarv anger därtill ungefär en fjärdedel anger att projekten har lett till att nya eller befintliga hållbara destinationer har utvecklats. En tredjedel av projektdeltagarna, däribland de i projektet "Blstånd till nordiska biet", anger också att den gränsöverskridande förvaltningen av gemensamma naturområden och kulturarv har stärkts.

Inom insatsområde 4 har det varit relativt få projekt. I enkätsvaren från de fyra projekt som beviljats stöd i insatsområdet Hållbara transporter rapporteras det dock om att projekten, utöver kunskapsutveckling och samverkan, har bedrivit aktiviteter med syfte att bidra till ökad gods- eller persontrafik med koldioxidsnåla transporter. Rent konkret handlar det främst om kunskap och medvetandegörande rörande förutsättningar för ökad användning av laddbara bilar och utbyggnad av sådan infrastruktur (laddstationer) som krävs för detta. I de öppna svaren nämns att det gränsöverskridande samarbetet är särskilt viktigt i detta insatsområde eftersom regionerna har kommit olika långt i olika gemensamma utmaningar, vilket ger goda möjligheter för kunskapsutbyte med tydligt mervärde.

Även inom insatsområdet Sysselsättning har kunskaps- och kompetensutveckling varit i fokus. Nästan samtliga av projektdeltagarna har angett att projekten har resulterat i ökad kompetens hos arbetssökande och arbetsgivare. När det gäller gränsöverskridande rörlighet på arbetsmarknaden, vilket är insatsområdets specificerade målsättning, är dock andelen betydligt lägre. Endast en fjärdedel av de svarande anger att projektet har lett till ökad arbetsmarknadsrörlighet. Ungefär lika stor andel menar att projekten har resulterat i antingen ny metod eller modell för kompetensmatchning, fler gränsöverskridande rekryteringar eller ökad kunskap om arbetssökandes kompetens.

Figur 8. Resultat i de insatsområdesspecifika frågorna



I enkätsvaren framkommer tydligt att coronapandemin har påverkat projekten negativt, oavsett vilket insatsområde det gäller. Flera lyfter att restriktionerna har försvårat kontakter och möten inom och mellan organisationer. Exempelvis lyfter en deltagare från ett projekt inom insatsområdet Sysselsättning att "Projektet, som er basert på fysiske møteplasser for erfaringsutveksling og kunnskapsbygging, er hardt rammet av koronarestriksjoner". Restriktionerna anges också ha varit särskilt problematiska för projekt som är starkt beroende av fysiska kontakter över landsgränsen eller syftar till att stärka regionernas besöksnäring. Flera projektdeltagare rapporterar även att pandemin har inneburit att projekten tvingats pågå längre än förväntat och att resultaten blivit mindre omfattande än vad som förväntats i projektets början.

Fastän nivån av gränsregional samverkan var relativt låg i flera av projekten, som nämnts under avsnitt 3.1, anger flera projektdeltagare att just samverkan har varit avgörande för projektens resultat. På frågan om i vilken utsträckning som liknande projektresultat hade kunnat åstadkommas utan det gränsöverskridande samarbetet svarar en klar majoritet (63 procent) att resultaten endast i "liten utsträckning" hade kunnat uppnås utan samverkan. Hela en tredjedel av de svarande anger att liknande resultatet inte hade kunnat åstadkommas alls om det gränsöverskridande samarbetet inte fanns. Endast ett fåtal svarande anger att liknande resultat hade varit möjligt utan den gränsöverskridande samverkan.

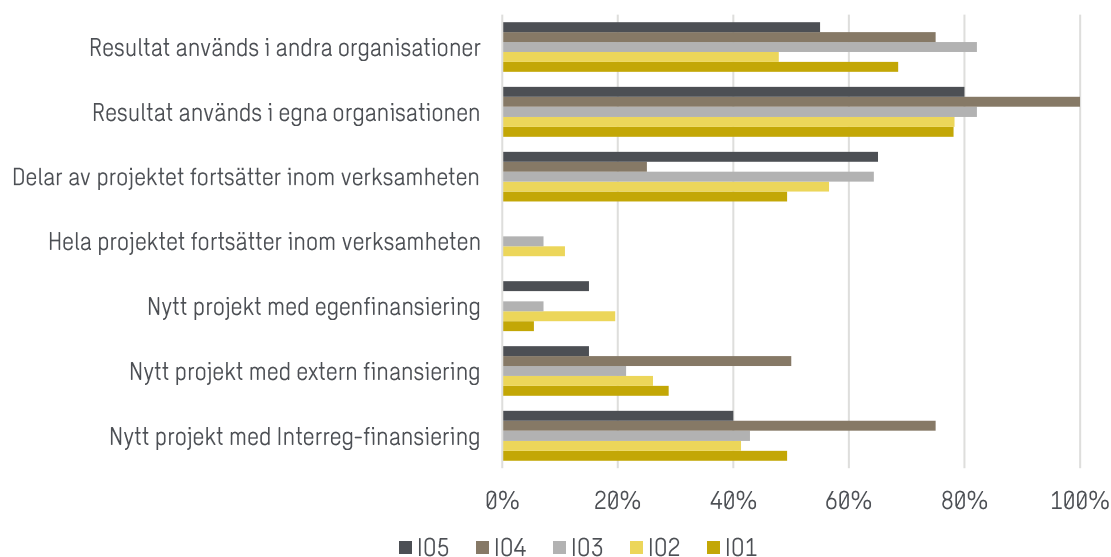
I enkätsvaren kan det också ses att samarbetet har spelat en betydande roll i samtliga insatsområden. Lägst andel av svarande som menade att det inte hade varit möjligt att uppnå liknande resultatet utan samverkansformen finns dock inom Innovativa miljöer (26 procent), Hållbara transporter (25 procent) och Sysselsättning (25 procent). Störst roll verkar den gränsöverskridande samverkan ha spelat inom Natur- och kulturarv, där hela 43 procent angivit att det inte hade varit möjligt alls att få liknande resultat utan samverkansformen. Bland annat menar flera projektdeltagare att den gränsöverskridande samverkan har stärkt företagandet och konkurrenskraften i regionen som helhet. Exempelvis nämns att Interreg-samverkan har möjliggjort att det har utvecklats ett gränslöst samarbete för reselivsaktörer i länderna samt att regionen har tagit steg mot att bli ett centrum för bioraffinaderiutveckling.

3.4 FÖRVALTANDE AV AVSLUTADE PROJEKT

Vid skrivandet av denna rapport (november 2021) har 102 av de 147 projekten avslutats.⁶ Som en del av enkäten till projektdeltagarna har Sweco ställt frågan hur projektets resultat har förvaltats eller använts efter projektet har avslutats. I de fall projekten inte har avslutats när deltagarna besvarade enkäten har det efterfrågats vilka förväntningar som finns kring hur resultatet ska användas vidare. Svaren redovisas i figur 9.

⁶ Enligt projektens angivna slutdatum i Tillväxtverkets statistik.

Figur 9. Förvaltande av projektens resultat



I enkätsvaren kan ses att i genomsnitt fyra av fem har angett att resultat från projekten, exempelvis i form av nya metoder, arbetssätt eller kunskaper, har fortsatt att användas i den egna organisationen efter projektets avslut. Över hälften av deltagarna menar därtill att projektresultaten har kunnat användas i organisationer utanför den egna. Detta kan sannolikt kopplas till att flera projekten har skett i nära samverkan mellan olika organisationer samt att kunskaps- och kompetensutveckling varit i fokus i många av projekten.

Samtidigt varierar andelen som anger att deras projektresultat kan användas i andra organisationer mellan insatsområdena. Inom insatsområde 2 och 5 har enbart hälften av projektens resultat kunnat användas i andra organisationer, medan det inom Natur- och kulturarv samt Hållbara transporter är runt 80 procent. En deltagare från ett projekt kring förvaltning av fjällmiljöer nämner exempelvis att projektets arbetssätt och resultat har spridits efter projektets avslut för att utveckla andra skyddade områden. Hur stor andel av resultaten som kan användas i den egna respektive andra organisationer kan kopplas sannolikt till vilken typ av aktör som ansvarat för projekten. Exempelvis är flera projekt för små och medelstora företag inriktade mot specifika grupper av företag eller branscher, vilket begränsar möjligheten att sprida metoder eller arbetssätt vidare. Därtill har även coronapandemin tillfälligt begränsat möjligheten för flera projekt att sprida kunskaper och erfarenheter efter att projektet har avslutats.

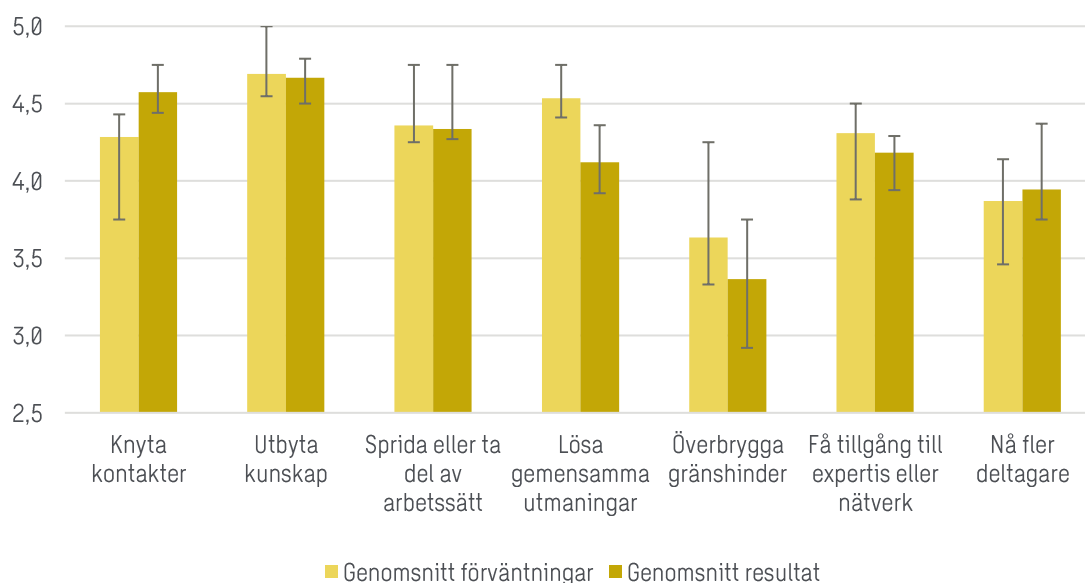
Även på frågan om projektet har utvecklats vidare till ett nytt projekt varierar svaren mellan insatsområdena. Medan andelen som svarat att det startats ett nytt projekt med Interreg-finansiering efter projektets avslut är kring 40 procent i samtliga insatsområden är antalet projekt som startats med extern finansiering eller egenfinansiering klart mer varierande. Exempelvis uppgår färre än 20 procent av de svarande inom insatsområdet Sysselsättning att ett nytt projekt har startats med extern finansiering, medan enbart ett fåtal inom insatsområde 1, 3 och 4 har angett att nya projekt har påbörjats med egenfinansiering. Likt i frågan om möjligheten att använda resultat i andra organisationer beror skillnaderna i grundfinansiering sannolikt på vilken typ av aktörer som ansvarar för projekten.

4. MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR I PROJEKTEN

4.1 PROJEKTSPECIFIKA UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

Ett sätt att mäta utmaningar och möjligheter hos projekt är att analysera eventuella skillnader mellan projektens förväntade och uppnådda resultat inom olika gränsregionala mervärden. Genom en sådan metod kan det utifrån enkätsvaren ses att projektresultaten överensstämmer ganska väl med de förväntade resultaten, se figur 10. Samtidigt uppvisar ett par gränsregionala mervärden resultat som antingen var anmärkningsvärt lägre eller högre än förväntningarna. Exempelvis visar de rapporterade svaren att det har varit svårare att överbygga gränshinder (bland annat juridiska och administrativa) än vad som förväntades. Skillnaden mellan förväntningar och resultat inom det gränsöverbyggande mervärdet gäller samtliga insatsområden, men har varit särskilt stor i insatsområde 1 och 4. Inom frågan om möjligheten att överbygga gränshinder har också skillnaden mellan det högsta och lägsta genomsnittliga svarsvärdet hos olika insatsområden varit störst, både gällande förväntningar och resultat.

Figur 10. Projektens rapporterade förväntningar och resultat inom olika gränsöverskridande mervärden



Not: Värdena som anges är genomsnittet i respektive fråga för samtliga enkätsvar, viktat mot antalet projekt inom respektive insatsområde. Felstaplarna illustrerar skillnaden mellan det högst respektive lägst rapporterade genomsnittliga svaret i olika insatsområden. Desto högre värde, desto högre grad av förväntan eller resultat.

Ett annat gränsregionalt mervärde där de rapporterade resultaten inte nått förväntningarna är den om att lösa gemensamma utmaningar. I den frågan var skillnaden särskilt betydande inom insatsområde 1, 3 och 4. Flera projektdeltagare rapporterar dock att en avgörande orsak till skillnaden inom detta gränsregionala mervärde samt inom det om att överbygga gränshinder har varit pandemirestriktionerna. Exempelvis lyfter en projektdeltagare att restriktionerna har minskat möjligheterna till diskussion och samverkan med externa parter, vilket kan ha haft en avgörande påverkan i arbetet mot de nämnda mervärdena. En annan projektdeltagare från Natur- och kulturarv lyfter att restriktionerna även begränsat viktigt fältarbete över gränsen.

Trots att pandemin har försvårat arbetet i de senare projekten inom samtliga insatsområden, har resultaten gällande att skapa kontakter och bygga nätverk överträffat projektdeltagarnas förväntningar i samtliga insatsområden. Särskilt höga var resultaten inom insatsområde 2, 3 och 4. Exempelvis menar en deltagare från ett projekt i insatsområde 2 att projektet har lett till "Økt samhandling mellan bedrifter og samarbeidspartnere" över landsgränserna. En annan berättar att projektet möjliggjorde "samarbete mellan olika aktörer (universitet/företag) mellan Sverige och Norge som inte annars varit möjligt". Att få möjlighet att samverka gränsregionalt är något som flera deltagare har uppskattat och som möjliggör fortsatt gemensamt arbetet mot de övriga projektmålen. Som tidigare nämnt har dock Swecos tidigare utvärdering visat att flera av projekten samverkar på en relativt grundläggande nivå. Det kan vara en av anledningarna till att resultaten inom de övriga gränsregionala mervärdena inte har nått förväntningarna trots de rapporterade goda möjligheterna till att knyta kontakter.

Även utbyte av kunskap och erfarenheter samt spridning av arbetssätt och metoder är något som många projektdeltagare rapporterar goda resultat inom. Inom båda områdena har resultaten överensstämt med förväntningarna. Det enda insatsområdet där resultaten avvikit betydande från förväntningarna är inom Sysselsättning, där spridningen av arbetssätt och metoder sannolikt har begränsats på grund av restriktionerna.

Samtidigt finns exempel på betydande möjligheter för att ytterligare stärka utbytet av kunskap och erfarenheter. Exempelvis lyfter en projektdeltagare, som utöver projektet i Interreg Sverige-Norge även deltar i ett annat interregionalt samarbetsprojekt, att en fördel för att kunna uppnå resultat i dessa områden är att deltagarna är med i flera Interreg-projekt samtidigt. Deltagaren menar att utmaningarna i projekten ofta är snarlika, vilket gör att den kunskap och kompetens som inhämtas eller arbetas fram i ett projekt sannolikt kan användas i de andra.

Inom de gränsregionala mervärdena om att få tillgång till extern expertis eller nätverk samt nå ett större antal deltagare har resultaten varit snarlika förväntningarna. Projektdeltagare inom insatsområde 1 och 2 rapporterar något mer negativa resultat än förväntningar, men inom att nå fler deltagare har resultaten överstigit förväntningarna inom både insatsområde 2, 3 och 5. Inom insatsområdet Sysselsättning rapporterar exempelvis en projektdeltagare att tillgången till den gränsregionala expertisen och nätverk möjliggjorde anpassat arbetsmaterial som efterfrågats i hela organisationen.

Trots att skillnaderna mellan resultat och förväntningar varierat mellan insatsområdena är den övergripande slutsatsen att utmaningarna och möjligheterna inom respektive gränsregionalt mervärde snarare verkar bero på målsättningen med mervärdet än på vilket insatsområde det gäller. En betydande orsak till flera av de mer negativa resultat än förväntningar har varit pandemirestriktionerna, som påverkat samtliga insatsområden. De främsta mervärden som har uppnåtts enligt projektdeltagarna är utbyte av kunskap, kontaktskapande och spridande av arbetssätt och metoder. Det är en viktig erfarenhet att ta med i det fortsatta arbetet med Interreg-programmets utformande.

4.2 FINANSIERINGENS OCH RESURSFÖRDELNINGSMODELLENS BETYDELSE

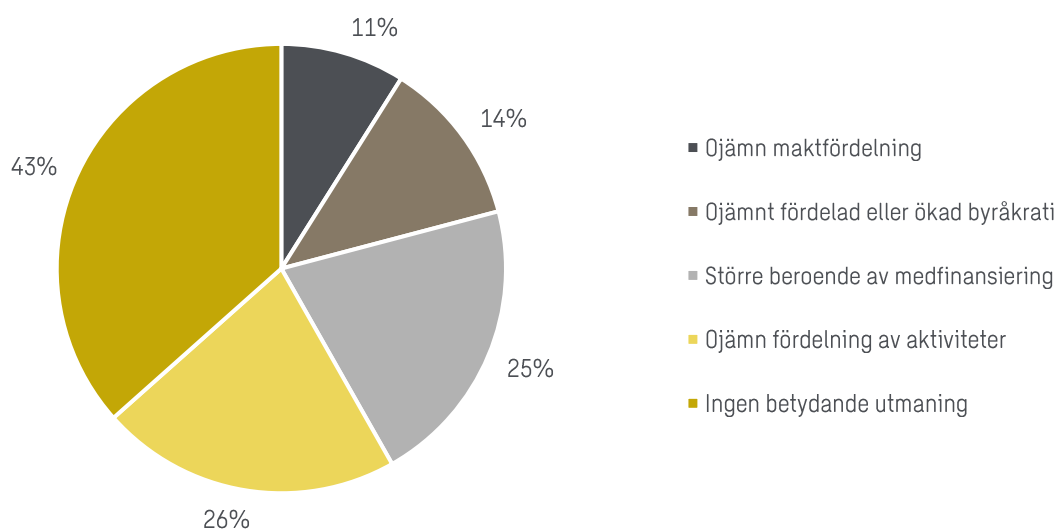
I enkätsvaren framgår att Interreg-programmets finansiering har varit avgörande för genomförandet av majoriteten av projekten. Fler än fyra av fem projektdeltagare rapporterar att

projekten inte hade blivit av om finansieringen inte funnits. Ett fåtal menar att projekten hade genomförts även utan Interreg-finansieringen, men med färre antal partners, under kortare tid eller med lägre ambitionsnivå. Flera projektdeltagare har lyft att Interreg-finansieringen möjliggör en långsiktighet som annars kan hade varit svår att uppnå. Exempelvis menade en deltagare att det tagit runt tio år att förverkliga ett av projektens mål, vilket är ett långvarigt arbete som inte hade varit möjligt att genomföra utan Interreg-finansieringen. Långsiktigheten kan krävas både för att ett projekt ska vara möjligt att slutföra tidsmässigt och för att etablera goda samverkansstrukturer.

Sett per insatsområdet är andelen som menar att projekten hade genomförts trots att Interreg-finansieringen uteblivit men med lägre ambitionsnivå klart högre i insatsområde 5 än övriga områden. Där svarar hela 60 procent att projektet hade genomförts ändå, vilket troligen beror på att merparten av projektdeltagarna inom insatsområdet är offentliga aktörer. Ingen av de svarande i något insatsområde anger dock att projekten hade genomförts i full skala om finansieringen hade uteblivit. I frågan om Interreg-finansieringens betydelse för det långsiktiga arbetet är det främst i de öppna svaren från projektdeltagare tillhörande insatsområde 1 och 2. Sammantaget är det tydligt att finansieringen har spelat stor roll inom samtliga insatsområden.

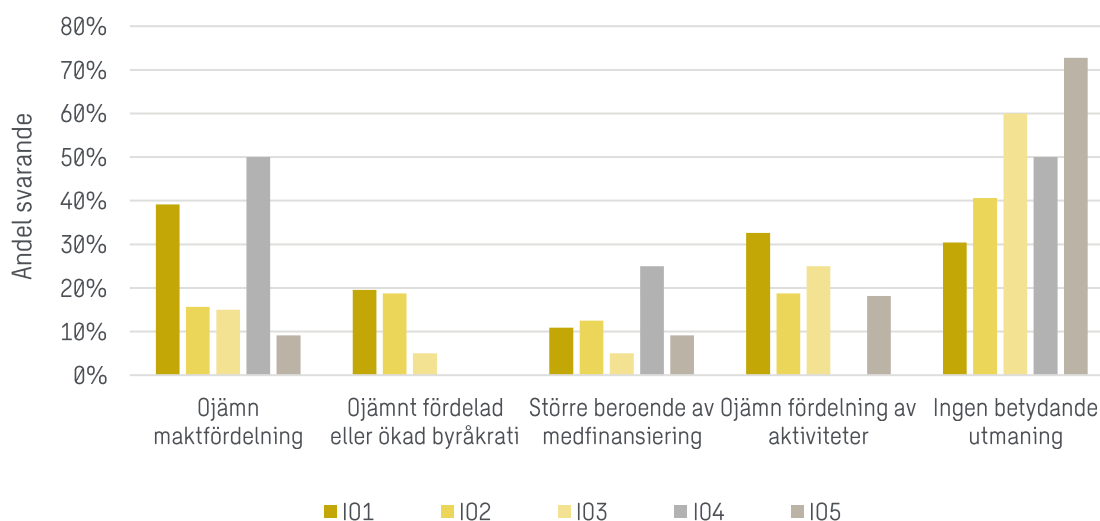
Trots Interreg-finansieringens betydelse rapporterar flera projektdeltagare att programmets finansieringsmodell, som innebär att de gränsregionala projekten har egna budgetar och finansieringar på respektive sida om gränsen, har medfört svårigheter i flera av projekten. Särskilt nämns problematiken kring principen om att fördelningen mellan sökta EU-medel på svensk sida och IR-medel på norsk sida ska vara minst 65 procent EU-medel och 35 procent IR-medel. I enkäten som projektdeltagarna har besvarat har Sweco frågat deltagarna specifikt om hur finansieringsmodellen har påverkat projekten. De egenformulerade svar som inkommit på frågan har kategoriserats utifrån om, och i sådana fall vilken, problematik som har lyfts. Hur svaren fördelar sig mellan olika kategorier av problematik illustreras i figur 11.

Figur 11. Rapporterade utmaningar med finansieringsmodellen



Utvärderingen har även tittat på hur svaren om utmaningarna med finansieringsmodellen varierar mellan olika insatsområden. Denna sammanställning redovisas i figur 12.

Figur 12. Rapporterade utmaningar med finansieringsmodellen



Not: Antal svarande på frågan om resursfördelningsmodellen har varierat mellan olika insatsområden. Svaren bör analyseras med detta i beaktande. Antalet per insatsområde var: I01 (46), I02 (32), I03 (20), I04 (4) och I05 (11).

Som illustreras i figurerna är det ungefär i genomsnitt hälften av de svarande som anger att Interreg-programmets finansieringsmodell inte har utgjort en betydande utmaning. Svar som har placerats i denna kategori kan bland annat vara sådana som nämner att de varit medvetna om att finansieringsmodellen lägger grunden för en ojämn tilldelning av stödmedel mellan de norska och svenska aktörerna, men att de har arbetat runt det på ett eller annat sätt. Det kan exempelvis handla om att de projektansvariga har placerat fler anställningar eller aktiviteter på den svenska sidan utan att projektets verksamhet och resultat förändrats väsentligt. I enkätsvaren nämner flera projektdeltagare att de har beaktat obalansen i finansieringen redan i det initiala planeringsstadiet och anpassat projektet och dess aktiviteter utifrån det. Det har förvisso ofta lett till att det genomförs fler aktiviteter och mer administration på den svenska sidan, men det inte nödvändigtvis inte vara något negativt utan snarare kan vara en naturlig arbetsfördelning.

Sett per insatsområde verkar det vara framför allt inom Natur- och kulturarv samt Sysselsättning som den ojämna resursfördelningen inte har varit en betydande utmaning. En viktig delförklaring till att resursfördelningen inte bedöms vara en lika stor utmaning i dessa insatsområden kan vara att projekt inom området i hög grad drivs av offentliga, resursstarka aktörer. Utifrån enkätsvaren verkar god kunskap om förutsättningarna för projektfinansieringen därtill ha varit viktigt för projektens möjligheter att genomföra aktiviteter och uppnå målsättningarna trots den ojämna fördelningen av medel. De respondenter som ändå nämner utmaningar med den ojämna fördelningen pekar på att de svenska parterna kunde dra större nytta av projekten och att möjligheten till samverkan kring aktiviteter försämrades.

Samtidigt som många svarande anser att det inte funnits betydande utmaningar utifrån finansieringsmodellen vittnar flera svarande om att den ojämna resursfördelningen har utgjort ett betydande problem i projekten, inte minst när det gäller fördelning av aktiviteter. Totalt menar 30 svarande att utformningen med en starkare offentlig finansiering på svensk sida, och därigenom möjlighet att genomföra fler aktiviteter, har försvårat projektets genomförande eller försämrat dess resultat. En svarande anger exempelvis att obalansen "gör att det inte finns

samma förutsättningar till att skapa aktiviteter på båda sidor gränsen, eller att uppnå projektmålen lika. Följden blir att projektresultaten mestadels gynnar svenska parter”. En annan ånger att det har utgjort en utmaning eftersom parterna ska göra ”i prinsipp samme sak for halvparten av midlene på norsk side”. Vissa svarande menar att den ojämna balansen utgör en särskilt stor utmaning i fördelningen av aktiviteter i mindre projekt.

Utifrån enkätsvaren kan det ses att utmaningen med fördelningen av aktiviteter har varit snarlik mellan samtliga insatsområden förutom Hållbara transporter. Det är dock främst i insatsområdet Innovativa miljöer som detta nämns som ett problem. En svarande från ett projekt inom insatsområdet nämner att den mindre mängden medel i kombination med en tung administrativ börda resulterade i att det blev mindre resurser kvar för forskning.

Flera svarande nämner även att den ojämna fördelningen av stödmedel har lett till ett större beroende av medfinansiering från andra håll på den norska sidan. Vissa projekt har kunnat få stöd från respektive fylkeskommun, men flera projektdeltagare lyfter att det har tagit tid som kunde använts i projektet istället. Vissa projektdeltagare menar också att obalansen i tillgängliga stödmedel i vissa fall har lett till skeva maktförhållanden i projekten. Orsaken är att svenska samarbetsparter på grund av den högre graden av offentlig finansiering har kunnat eller tvingats ta en väsentligt större roll än norska, både inom det administrativa och den faktiska projektverksamheten. Detta anges ha varit särskilt problematiskt i projekt där norska partners har kommit längre inom det relevanta området, där det lyfts att de svenska parternas större resurstillgångar har begränsat möjligheten till effektivt kunskapsutbyte eftersom de norska inte har haft möjlighet att arbeta i samma takt.

Även ojämnt fördelad eller ökad byråkrati har lyfts som ett problem som orsakats av den obalanserade resursfördelningen. Den svenska sidans relativt höga andel EU-finansiering har ställt högre administrativa krav i form av åiterrapportering än den norska, vilket tillsammans med den ojämna fördelningen av medel har lett till att mer administrativt arbete och styrning behövs läggas på de svenska parterna. Det gäller även i projekt där aktiviteterna och projektmålen främst handlat om verksamheter på den norska sidan. I vissa fall har det också påverkat hur budgetuppföljningarna har utförts, där de svenska parterna har behövt göra återkommande uppföljningar medan de norska inte haft samma krav.

5. PROGRAMMETS MÅLUPPFYLLELSE

5.1 PROJEKTRESULTAT UTIFRÅN PROGRAMLOGIKEN

Som setts i avsnitt 3.3 har Sweco ställt ett antal specifika frågor till projektdeltagarna inom respektive insatsområde. Flera av dessa kan kopplas direkt till programlogiken och de målsättningar som satts upp där. Det är utifrån dessa som utvärderingen kommer att bedöma graden av måluppfyllelse i Interreg-programmet. För att underlätta förståelsen för om projekten har givit resultat i enlighet med programlogiken inleds analysen av varje insatsområde med en påminnelse om dess respektive målsättning(ar).

101

Innovativa miljöer

a. Öka organisationernas och företagens FoU och innovationsförmåga

Som nämnt i avsnitt tre rapporterar en majoritet av projektdeltagarna tillhörande insatsområde 1 att projekten har resulterat i kunskaps- och kompetensutveckling. Även samverkansstrukturer och nätverksskapande har lyfts fram som vanligt förekommande resultat från projekten, vilka tillsammans kan vara viktiga förutsättningar för att på sikt nå det mål som nämns i programlogiken.

Däremot är det utifrån de kortsiktiga resultaten som projekten har presenterat tveksamt om den specificerade målsättningen om att öka organisationernas och företagens FoU och innovationsförmåga har nåtts i hög grad. Exempelvis menar endast hälften av de svarande inom insatsområdet att projekten har resulterat i nya modeller eller metoder för att ta idéer till marknaden. Färre än hälften menar att projektet lett till produktutveckling i form av prototyper eller piloter, och endast en av tre att det resulterat i kommersialiseringen av en produkt. Inom den tidshorisont som projekten har rört sig inom verkar därför det direkta bidraget till Interreg-programmets måluppfyllelse vara begränsad. Däremot uppfyller projekten tydligt ambitionen att utveckla samverkansstruktur mellan FoU-aktörer, näringsliv och offentliga aktörer på båda sidor landsgränsen.

102

Små och medelstora företag

a. Ökad konkurrenskraft hos företag
b. Öka etableringsfrekvenser i programområdet

Inom insatsområde 2 har många svarande, likt i de övriga insatsområdena, angett att Interreg-projekten har bidragit till en gränsöverskridande samverkan mellan aktörerna i de olika regionerna. För specifikt insatsområdet Små och medelstora företag har det i hög grad handlat om samverkan mellan företag och aktörer som vill nå en större marknad. En klar majoritet av de svarande inom insatsområdet har rapporterat att projekten har både utvecklat nya och befintliga samarbeten och kontakter samt att projekten har resulterat i kunskapsöverföring mellan aktörer.

Kopplat till kunskapsöverföringen menar också över hälften av de svarande att projekten har resulterat i ökad företagsrelaterad kompetens, och en tredjedel anger att projekten har lett till stärkta rådgivnings- och inkubatorfunktioner i gränsregionen. Även utvecklandet av nya affärer och affärsområden för de deltagande företagen har varit ett vanligt förekommande resultat. Samtliga av dessa resultat kan indikera en ökad konkurrenskraft hos företagen i gränsregionen i enlighet med den första insatsområdesspecifika målsättningen.

Samtidigt rapporterar enbart runt en tredjedel av de svarande att projekten har resulterat i produktutveckling av antingen proof of concept eller prototyper. Ungefär lika stor andel svarande anger att omsättningen eller exporten har ökat. Endast en tiondel anger att projekten har resulterat i ett ökat antal anställda, vilket skulle kunna vara en tydlig indikator på om resultaten lett till betydande tillväxt hos företagen. De relativt låga siffrorna kan vara kopplat till både att coronarestriktionerna begränsade försäljningsmöjligheterna och att det fanns en betydande skillnad inom insatsområdet gällande vilka förväntningar som fanns på att lösa gemensamma utmaningar jämfört med utfallet. Trots de goda resultaten för olika kompetenshöjande insatser verkar alltså det kortsiktiga resultatet inom målsättningen om ökad konkurrenskraft hos företagen i gränsregionen vara måttlig.

Även resultatet inom den andra målsättningen om att öka etableringsfrekvensen i programområdet verkar vara måttlig. Runt 40 procent av de svarande har angett att projekten har resulterat i att nya företag har startats. Givet de kompetenshöjande insatserna och de stärkta inkubatorfunktionerna finns dock goda förutsättningar för att antalet etableringar ökar efter programperioden, vilket kan bidra till programmets måluppfyllelse på sikt.

103

**Natur- och
kulturarv**

a. Ökad tillgänglighet till natur- och kulturarv med bibehållen bevarandestatus

Även inom insatsområdet Natur- och kulturarv har en klar majoritet av projekten resulterat i utvecklade kontakter och samarbeten samt kunskapsöverföring mellan aktörer. Det är dock en anmärkningsvärd lägre andel av projekten inom detta insatsområde som uppnår de resultaten jämfört med de övriga insatsområdena, åtminstone när det gäller utveckling av tidigare och etablering av nya samarbeten. Det kan bero på insatsområdets förutsättningar till att nå sådana resultat, då exempelvis ett stort fokus i projekten har varit att utveckla ny kunskap om bland annat viltvård. Ett flertal av projekten inom insatsområdet är också förstudier, vilka av sin natur ger begränsade bidrag till insatsområdets måluppfyllelse.

Sett till de insatsområdesspecifika gränsregionala mervärdena kan det ses att projektdeltagarna rapporterat varierande bidrag till dem. Exempelvis finns har runt hälften angett att projekten har bidragit till att öka den digitala tillgängligheten till de gränsregionala naturområdena och kulturarven, medan färre än en femtedel menar att projekten har åstadkommit ökad fysisk tillgänglighet till platserna. En bidragande faktor till att tonvikten i den ökade tillgängligheten ligger på det digitala området kan ha varit pandemin och den ökande graden av digitalisering av samhället. Möjligen kopplat till den ökade digitala tillgängligheten rapporterar också flera av projektdeltagarna att synligheten för gränsregionens kultur och historia har ökat. Det verkar

därmed finnas ett visst bidrag till uppfyllelsen av den första delen av insatsområdets målsättning.

Gällande den andra delen av målsättningen, som handlar om att bibehålla bevarandestatusen på gränsregionens naturområden och kulturarv, rapporterar en tredjedel av projektdeltagarna om att den gränsöverskridande förvaltningen av dessa områden har utvecklats. Samtidigt har utvecklandet av nya eller befintliga hållbara destinationer varit begränsad. Sammantaget tyder resultaten därför på att projekten har bidragit till insatsområdets och programmets måluppfyllelse i viss mån.

104

Hållbara transporter

- a. Ökat resande med gränsöverskridande kollektivtrafik
- b. Ökad gränsöverskridande rörlighet med koldioxidsnåla transportsystemet

Då antalet projekt inom insatsområdet Hållbara transporter har varit mycket få finns det begränsade möjligheter att analysera insatsområdets bidrag till uppfyllelsen av programmets målsättning. Det som kan sägas är att deltagare från samtliga projekt menar att projekten har lett till utvecklade kontakter och samarbeten samt ny kunskap och stärkt kunskapsöverföring mellan aktörer. Det direkta bidraget till den första målsättningen inom insatsområdet verkar dock vara obefintlig. Ingen av deltagarna rapporterar att projekten har resulterat i ökat utbud eller kapacitet i kollektivtrafiken. Däremot verkar ett projekt ha lett till stärkt gränsöverskridande samarbete för infrastruktur och kollektivtrafik i gränsregionen, vilket kan öka resandet med gränsöverskridande kollektivtrafik på sikt. Även kunskapen om den gränsregionala infrastrukturens och kollektivtrafikens förutsättningar och behov har utvecklats. Åtgärderna relaterade till den första målsättningen kan dock ha varit kraftigt begränsade av pandemin.

Däremot verkar resultaten kopplat till den andra målsättningen inom insatsområdet vara betydligt starkare. Deltagare från samtliga projekt lyfter att resultaten har främjat koldioxidsnål god- och persontrafik i gränsregionen. Även inom denna målsättning kan utvecklandet av kunskap kring förutsättningarna och behoven hos den gränsnära infrastrukturen vara betydande för att uppnå ökad gränsöverskridande rörlighet med koldioxidsnåla färdmedel. Utifrån de få projekt som genomförts verkar alltså bidraget programmets måluppfyllelse vara relativt starkt insatsområdets andra delmål, men litet i det första.

105

Sysselsättning

Ökad gränsöverskridande rörlighet på arbetsmarknaden

Likt inom övriga insatsområden kan de tydligaste resultaten hos projekten inom insatsområdet Sysselsättning ses inom de gränsregionala mervärdena kring utveckling av kontakter och nätverk, kunskapsinhämtning och etableringar av nya samarbeten. Inom detta insatsområde är dock inte kompetensen begränsad till projektdeltagarna, utan riktas även till externa målgrupper såsom arbetssökande och arbetsgivare. Nästan samtliga projektdeltagare rapporterar att deras projekt har stärkt deras kompetens.

Sett till de övriga insatsområdesspecifika gränsregionala mervärdena är resultaten mindre betydande. Färre än en tredjedel anger att projekten har resulterat i ökad gränsregional arbetsmarknadsrörlighet, nya metoder eller modeller för kompetensmatchning samt ett ökat antal gränsöverskridande rekryteringar. Endast ett fåtal menar att deras projekt lett till ökad kunskap om arbetssökandes kompetens eller arbetsgivares kompetensbehov. Det direkta bidraget till målsättningen om ökad gränsöverskridande rörlighet på arbetsmarknaden, och därigenom bidraget till programmets övergripande målsättning, bedöms därför vara begränsat.

5.2 UPPFYLLELSE AV HORISONTELLA KRITERIER

I Interreg V-A Sverige-Norge-programmets programdokument framgår tydligt att de horisontella kriterierna kring hållbar utveckling, jämställdhet samt icke-diskriminering och lika möjligheter "ska beaktas vid utarbetning, utformning, projekturval, bedömning och genomförande av all projektverksamhet". För att undersöka i vilken grad detta har uppnåtts har Sweco valt att analysera varje insatsområdes respektive bidrag till de horisontella kriterierna. Analyserna inleds med respektive insatsområdes målsättning i förhållande till de horisontella kriterierna och följs av exempel från projekt utifrån de gruppintervjuer som Sweco har genomfört samt de slutrapporter som utvärderingen haft tillgång till.

Innovativa miljöer

I programstrukturen framgår att det är värdefullt för innovationsklimatet att involvera en mångfald av kvinnor och män för att öka kreativiteten inom innovationsprojekten samt möjligheterna att nå nya marknader. Tillsammans med arbete för hållbar utveckling och lika möjligheter ses de horisontella kriterierna därför som ett verktyg för att förbättra och effektivisera arbetet mot hållbar tillväxt inom insatsområdet.

I Swecos delrapport i till Interreg-programmet framgick att flera projektdeltagare såg en klar koppling mellan miljömässig hållbarhet och insatsområdets målsättning, och hur hållbarhetsfrågan är avgörande för exempelvis konkurrenskraft. Även inom projekt som bedrev forskning i traditionellt mansdominerade områden såsom jakt och snö hade det bedrivits ett lyckat arbete med att öka rekryteringen av kvinnor till projekten och referensgrupper.

Ett projekt som verkat för att skapa en jämn fördelning mellan kvinnor och män inom och utanför projektet är "Framtiden är blå", som har arbetat för hållbar tillväxt inom de marina och maritima näringarna i gränsregionen. Projektet har arbetat tillsammans med företag, akademi och offentliga aktörer för att bland annat skapa förutsättningar för ett hållbart kommersiellt nyttjande av "blå resurser". För att uppnå en jämn könsbalans har projektgruppen bestått av lika delar män och kvinnor. Projektgruppen har även understrukit vikten av jämställdhet hos de samverkansparter som projektet arbetat med. Centralt i projektets arbete har även varit fokus på miljömässig hållbarhet genom att skapa förutsättningar för cirkulär ekonomi samt hållbar vattenenergi och utvinning av bioenergi i de marina och maritima näringarna.

Små och medelstora företag

För projekt inom insatsområdet Små och medelstora företag beskrivs att insatserna och aktiviteterna ska utformas så att de riktas mot båda könen, olika branscher, personer med

utländsk bakgrund och personer med olika funktionsnedsättningar. Projekten ska säkerställa att tillväxtpotentialer uppmärksammas inom flera branscher än de traditionellt manliga och främja både ett kvinnligt och manligt företagande. Dessutom ska företagsinriktade aktiviteter anpassas så att de bidrar till ett mer socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbart samhälle. Särskilt ska företag inom exempelvis miljöteknik främjas.

Ett exempel på detta arbete är projektet "Gränslöst entreprenörskap" som har drivits av organisationerna Ungt Entreprenörskap och Ung Företagsamhet. Projektet har varit ett gränsöverskridande samarbete mellan skola, arbets- och näringsliv inom och mellan Akershus, Hedmark, Värmland och Dalarna med syfte att stärka den entreprenörskapen i gränsregionen. För att väva in de horisontella kriterierna har projektet arbetat med att utbilda aktivitetsdeltagarna i hållbar utveckling och har även årligen delat ut ett hållbarhetspris i Norge och Sverige. I projektet har det också genomförts flera åtgärder för att uppnå en jämn fördelning av kvinnor och män i alla aktiviteter, inte minst vid anställningar av elevinspiratörer. Det har även genomförts åtgärder för att attrahera en bredare grupp av aktivitetsdeltagare. Resultatet har varit att de registrerade UB/UF-eleverna har haft en jämn fördelning mellan könen med 47 procent tjejer och 53 procent killar samt med elever från både studie- och yrkesförberedande program och gymnasiesärskolan.

Natur- och kulturarv

Inom insatsområdet Natur- och kulturarv läggs stor vikt vid den miljömässiga hållbarheten. Projekten ska säkerställa att de gränsnära natur- och kulturområdena skyddas och bevaras för framtiden. De ska också genom att hållbart ta tillvara natur- och kulturarven och därigenom bidra till hållbar utveckling i både den sociala, ekonomiska och miljömässiga dimensionen. Projekten bör även se värdet av att involvera fler grupperingar av kvinnor och män med olika etnisk bakgrund samt beakta de kulturarv som invandringen fört med till gränsregionen.

I arbetet att stärka bevarandet av och öka tillgängligheten till natur- och kulturområdena i gränsregionen har bland annat projektet "Gränsöverskridande besöksförvaltning i Fulufjällets nationalparker" varit ett exempel. I projektet har Länsstyrelsen i Dalarnas län och Nationalparkstyret för Fulufjellet samarbetat för att genomföra näringslivsinsatser, naturbevarande insatser samt öka den fysiska och digitala tillgängligheten till fjället. De naturbevarande insatserna är också ett av projektens bidrag till det horisontella kriteriet om ökad miljömässig hållbarhet. Bland annat har projektet lett till en strategi för att koncentrera besökarna till mindre sårbara delar av fjället.

För att uppnå en jämn fördelning av män och kvinnor har projektet strävat efter en jämn könsfördelning i projektets utbildningar och möten. Likt exempelprojektet i Innovativa miljöer nåddes dock inte en jämn fördelning mellan män och kvinnor hos de externa aktörer som projektet samverkade med. Exempelvis nämner de andelen kvinnor i expertgruppen låg kring 30 procent på grund av att turismföretagarbranschen är mansdominerad. För att uppnå kriterier lika möjligheter har projektet bland annat anställt utländska studenter för att genomföra kartläggningar samt genomfört flera tillgänglighetsanpassningar av Fulufjället.

Hållbara transporter

Hållbara transporter har likt insatsområdet Natur- och kulturarv en tydlig koppling till den miljömässiga hållbarheten. Desto fler människor eller gods som transporteras med hjälp av fossila drivmedel, desto mer påverkas miljön. Samtidigt är transporter väsentliga för den regionala rörligheten och ur ett ekonomiskt och arbetsmarknadsperspektiv. Genom att efterfråga projekt som kan öka tillgången till och nyttan av programmets resurser för fler kvinnor och män ur olika grupperingar kan också delaktighet och lika möjligheter stärkas.

Ett exempel inom Hållbara transporter är projektet "Hela gröna vägen". Där har Fyrbodalen, Östfold och Folle arbetat för att bli den första sammanhängande regionen som uppfyller EU-målet om 1 laddstation per 10 laddbara bilar, högst 150 km mellan tankstationerna för biogas och högst 400 km mellan tankstationerna för vätgas. Projektet har också bland annat som mål att regionens kommuner ska bli fossiloberoende inom transporter. Bidraget till de horisontella kriterierna uppges, utöver att främja den övergripande den ekonomiska och miljömässiga hållbarheten i regionen, vara att projektet har haft en jämn balans av män och kvinnor som anställda i projektet. Därtill har projektet resulterat i möjligheten att låna elcyklar på biblioteken utan kostnad, vilket har gjort det möjligt för fler att använda koldioxidsnåla transportmedel.

Sysselsättning

Inom insatsområdet Sysselsättning är en viktig fråga att ta till vara kompetensen hos alla kvinnor och män, oberoende av härkomst eller funktionshinder. Åtgärderna som underlättar rörligheten och ger en bättre matchning av arbetstagare och arbetstillfällen bör därför särskilt ta hänsyn till grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden, exempelvis personer utländsk bakgrund. Även en jämlik och stark tillgång till högre utbildning på båda sidor om gränsen är viktigt också som viktigt att både kvinnor och män ska få tillgång till högre utbildning är viktigt för att stärka regionens sysselsättning och tillväxtpotentialer. Insatserna bör också sträva efter en jämnare könsfördelning och spridning mellan branscher, vilket kan underlättas genom fler pendlingsmöjligheter över landsgränsen.

Ett exempel på sysselsättningsprojekt som har arbetat med dessa kriterier är "Grön utbildning i entreprenörskap och innovation". Där har ett flertal norska och svenska naturbruksskolor samt två universitet samverkat för att stimulera elevernas entreprenöriella förmågor och åstadkomma en ökad livskraft inom de gröna näringarna. För att göra detta har projektet anordnat lärarutbildning med inriktning mot entreprenöriellt lärande på gymnasierna. Arbetet med de horisontella kriterierna har utgått från arbete med att utveckla aktiviteter och varor på befintliga gårdar, bland annat för att minska deras miljöpåverkan. En annan uppgift var att eleverna skulle ta fram råvaror för mat passande till persiska högtider i syfte att få mer kunskap om andra människors traditioner och ge en större möjlighet till ökad mångfald och integration.

6. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

6.1 PROGRAMMEDLEN ANVÄNDS INTE FULLT UT – BEGRÄNSAR PROGRAMMETS EFFEKTER

Interreg Sverige-Norgeprogrammet och dess projektportfölj har bidragit till konkreta resultat för de projektengagerade aktörerna och målgrupperna och har bidragit till utvecklingen i regionerna längs gränsen. Men det faktum att programmets budgeterade medel inte ser ut att användas fullt ut innan programavslut begränsar programmets potentiella effekter i gränsregionen. Coronapandemin har utan tvekan påverkat projektens förmåga att genomföra alla planerade aktiviteter som satts upp. Samtidigt har finansieringsmodellen, med ojämna projektbudgetar för svenska respektive norska parter, också varit en bidragande orsak till att programbudgeten inte kommer att användas fullt ut. Flera projekt pekar tydligt på att den ojämna resursfördelningen har påverkat förmågan att genomföra projekten enligt plan, och att den största nyttan av projekten har hamnat på svensk sida.

6.2 ETT SPRETIGT PROGRAM MED LÅG KONKURRENS OM MEDEL

Interreg Sverige-Norge är ett program som siktar brett, med ambitiösa mål på systemnivå inom fem insatsområden. Med en begränsad budget ska programmet sträva efter att uppnå sju specifika målsättningar genom en rad förväntade insatser. Det relativt stora antalet insatsområden och målsättningar gör att alltifrån gränsöverskridande projekt för att främja forskning och innovation, stärka musikskapandet samt öka tillgängligheten till praktikplatser för skolungdomar ryms inom programmet. Samtidigt som det leder till just en bredd i programmets aktiviteter, vilket skapar möjligheter för många aktörer från olika sektorer att delta i utvecklingen av gränsregionen, resulterar det i att programmets resurser sprids tunt. Det i sin tur riskerar att begränsa effektiviteten vad gäller portföljens samlade påverkan på programmålen.

Sammanställningen av antalet ansökningar och beviljade projekt visar att det har funnits en betydande variation i söktryck mellan de olika insatsområdena. Det låga antalet ansökningar och beviljade projekt inom insatsområde 4 och 5 vittnar om att det inte har varit möjligt att mobilisera ett intresse hos tilltänka projektaktörer som matchar de medel som utlysts. Det har också varit svårt att åstadkomma resultat som har förutsättningar att bidra till programmålen inom dessa insatsområden.

6.3 EN STARKARE GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMVERKAN OCH KUNSKAPSÖVERFÖRING

Fastän projektens bidrag till uppfyllelsen av de insatsområdesspecifika målsättningarna har varierat har nästan samtliga projekt rapporterat att deras aktiviteter har resulterat i en stärkt gränsöverskridande samverkan. Exempelvis menar runt 90 procent av projektdeltagarna som besvarat Swecos enkät att projekten resulterat i utvecklade kontakter och nätverk. En majoritet har också svarat att tidigare samarbeten har utvecklats och att nya samarbeten har etablerats.

Även möjligheten till kunskapsöverföring mellan aktörer samt utvecklandet av ny kunskap inom gränsregionen är områden som förstärkts under programperioden.

Utöver kunskapsöverföring har den gränsöverskridande samverkan i flera fall skett genom bland annat gemensamma workshops, nätverksträffar och samverkan med externa aktörer. Det är dessa former av samverkan som Sweco bedömer innefattas i steg 2 i samverkanstrappan i kapitel 3.1. Det finns dock även exempel på väletablerad samverkan i projekten i form av exempelvis gemensamma databaser, framtagandet av besöksstrategier i gränsöverskridande naturområden samt utvecklandet av kurser på universitet på båda sidor om gränsen. Utvärderingens sammantagna bedömning är därför att programmet har både möjliggjort omedelbara gränsöverskridande mervärden, framförallt i samband med högre nivåer av samverkan, och mer långsiktiga förutsättningar för framtida mervärden hos de projekt som etablerat eller utvecklat samarbeten.

6.4 FRAMFÖRALLT INDIREKTA BIDRAG TILL PROGRAMMETS MÅLUPPFYLLELSE

Centralt för programmets möjlighet att uppfylla sin övergripande målsättning är den samlade projektportföljens resultat. Utvärderingens övergripande bedömning är att projektens tonvikt på att knyta nya kontakter, utveckla samverkansstrukturer och öka kunskapsöverföringen snarare än resultat som direkt kan kopplas till de insatsområdesspecifika målsättningarna framför allt utgör ett indirekt bidrag till programmets målsättningar. Sammantaget bedöms förutsättningarna för att nå de uppsatta programmålen som relativt svaga.

Två insatsområden vars resultat har givit tydliga direkta bidrag till programmålen är insatsområde 2 och 3. I det förstnämnda har det funnits ett genomgående fokus på att hitta metoder och lösningar för att arbeta mot insatsområdets målsättningar, vilket exempelvis har resulterat i att nästan 40 procent av projekten rapporterar om att deras aktiviteter har bidragit till att antalet företagsetableringar har ökat. Den utvecklade gränsöverskridande samverkan och kunskapsöverföringen har också bidragit till att uppnå det andra delmålet om att stärka företagens konkurrenskraft. Inom insatsområde 3 är det utvärderingens bedömning att det genomförs flera konkreta insatser med direkta bidrag till programmålen, särskilt vad gäller att stärka den digitala tillgängligheten till och synliggörandet av gränsregionens naturområden och kulturarv.

En betydande orsak till den relativt låga andelen projekt som kunnat leverera resultat som direkt bidrar till programmålen har varit pandemirestriktionerna. Det har exempelvis begränsat möjligheten till fysiska möten och fältarbete i samtliga insatsområden. Särskilt begränsande har det varit för projekt inom insatsområde 2 och 3 som arbetat med besöksnäring på olika sätt.

6.5 VARIERANDE KVALITET PÅ ARBETET MED HORISONTELLA KRITERIER

För att kunna erhålla medel från programmet ställs krav på att projekten ska arbeta med de horisontella kriterierna miljömässig hållbarhet, jämställdhet mellan män och kvinnor samt lika möjligheter och icke diskriminering. Utifrån de slutrapporter som utvärderingen har tagit del av kan det konstateras att samtliga projekt har arbetat med de horisontella kriterierna. Däremot har kvaliteten i det arbetet varierat kraftigt mellan projekten. Inom miljömässig arbetar exempelvis

vissa projekt primärt med att minska klimatpåverkan från projektets interna arbete, bland annat genom att ersätta fysiska möten med digitala och minska mängden utskrivet papper. Andra projekt har utvecklat arbetet inom miljömässig hållbarhet genom att diskutera kriteriet med de externa samverkansparterna eller bidra till en diskussion med aktivitetsdeltagarna om hur bland annat koldioxidutsläppen kan minska inom det område som projektet verkar inom.

Även inom de övriga horisontella kriterierna finns liknande mönster. I jämställdhetsarbetet har vissa projekt begränsat det till att handla om att anställningarna i projektet ska fördelas lika mellan män och kvinnor, medan andra projekt har vidgat arbetet till att även skapa samtal om normer, värderingar och kultur i samhället och hur det påverkar projektets arbete. Inom kriteriet lika möjligheter och icke diskriminering har insatserna varierat mellan olika projekt, med alltifrån inkludering av utländska studenter i projektets arbete till att tillgänglighetsanpassa de gränsområden som projekten verkar inom. I vissa fall har det också varit oklart hur projektens arbete som hade i syfte att uppfylla de horisontella kriterierna faktiskt bidrog till att utveckla arbetet inom de utpekade områdena. Då projektens sammantagna arbete med de horisontella kriterierna är en central del i programmets förutsättningar för att utveckla dem är utvärderingens bedömning därför att det finns en tydlig potential att utveckla programmets arbete med de horisontella kriterierna.

7. REKOMMENDATIONER

Inledningsvis vill vi poängtera att programmets insatser bidrar till positiva resultat på kort och lång sikt i gränsregionen, knyter samman aktörer och verksamheter över gränsen och bidrar till flera gränsöverskridande mervärden. I det här kapitlet fokuserar vi dock på framåtblickande rekommendationer om hur programmet skulle kunna utvecklas vidare inför kommande programperiod.

7.1 AVGRÄNSA PROGRAMMETS AMBITIONER FÖR HÖGRE EFFEKTIVITET

Interreg Sverige-Norge är ett program vars ambitioner och mål omfattar en rad områden och frågor. Utfallet av ansökningar och in-teckningsgrad visar dessutom på en stor variation vad gäller efterfrågan inom de valda insatsområdena, där insatsområde 1 och 2 under perioden har haft en betydligt högre efterfrågan än övriga insatsområden, särskilt relativt insatsområde 4. I arbetet med skrivningen av det kommande programmet rekommenderar vi därför att tydligare avgränsa programmet och fokusera resurser på områden och frågor där det dels finns en tydlig efterfrågan på programmets resurser från regionala och lokala aktörer på båda sidor av gränsen, dels finns goda förutsättningar för projektverksamhet att bidra till tydliga gränsöverskridande mervärden.

På basis av den här utvärderingens analys så föreslår vi att de insatsområden som specificeras i det nya programmet matchar insatsområdena 1, 2 och 3 i det nu utvärderade programmet. Enligt utvärderarna är det inom dessa insatsområden och de frågor som berörs där som huvuddelen av de mest lyckade projekten och lovande resultaten återfinns, i synnerhet när dessa ställs i relation till de uppsatta programmålen och till programmets fokus på att främja gränsregionalt utbyte och mervärde. Med det sagt finns även exempel på flera väl genomförda projekt med goda resultat i övriga insatsområden. Men den typen av projekt som det handlar om i dessa fall (t.ex. kunskapsutveckling och -spridande rörande elbilar med tillhörande infrastruktur, ungdomars entreprenörskap) torde med ganska enkla medel kunna anpassas för att inrymmas i något av insatsområdena 1, 2 eller 3. Ett mer fokuserat programinnehåll skulle också underlätta det ofta resurskrävande arbetet med att proaktivt mobilisera och väcka intresse för programmets resurser hos aktörer som bedöms som centrala för de resultat som eftersträvas.

7.2 FORTSÄTT ATT UTVECKLA VÄLFUNGERANDE PARTNERSKAP OCH PROJEKTVERKSAMHETER FÖR ÖKAT GRÄNSÖVERSKRIDANDE MERVÄRDE

Medan den gränsöverskridande samverkan har stärkts i samtliga insatsområden genom bland annat nya kontakter och samarbeten samt ökad kunskapsöverföring mellan aktörer, tyder beskrivningarna av samverkansstrukturerna i projekten på att graden av samverkan generellt inte är särskilt djupgående. Med det sagt så finns det också gott om exempel på projekt som tydligt bygger vidare på tidigare samarbeten över gränsen och som över lång tid, ibland genom en serie projekt över flera programperioder, har lyckats etablera en djupare samverkan. Det finns idag fyra gränskommittéer med finansiering från Nordiska ministerrådet i programområdet. Sverige-Norgeprogrammet har genom åren varit en viktig finansieringskälla för dessa

kommittéers projektverksamhet vilket har bidragit till kommittéernas utveckling och aktiviteter längs gränsen. Programmets insatser bidrar till gränsöverskridande samverkan rörande besöksnäringens utveckling och etableringen av hållbara destinationer, gemensam FoU mellan gränsregionens universitet, högskolor och institut, gränsöverskridande förvaltning av naturmiljöer samt etableringen av gränsöverskridande tjänster som underlättar hanteringen av olika slags gränsbarriärer för organisationer, företag och enskilda individer. Det finns viktiga lärdomar att dra från dessa erfarenheter, till exempel vad gäller vilka frågor och utmaningar som identifierats som gemensamt prioriterade, vilka aktörer som deltar i partnerskapen, projektorganisationens koppling till och stöd från de ordinarie verksamheternas ledning samt uthålligheten i medfinansieringen över lång tid.

För att fler ska kunna nå en djupare grad av samverkan bedömer utvärderarna att programmets uppföljning av projekten och deras resultat fortsätter att synliggöra hur projektens aktiviteter fortlöper, vilka utmaningar de stöter på, vilka resultat som uppnås och hur engagemanget från de olika projektparterna samt målgrupperna ser ut. På aggregerad nivå ger det i sin tur viktiga ledtrådar till vilken framtida efterfrågan som programmet kan komma att ställas inför, till exempel i form av ansökningar om fortsättningsprojekt som syftar till att vidareutveckla lovande samarbeten och resultat. Med tanke på det begränsade söktrycket är det viktigt att programmet även fortsättningsvis är öppet för mer obeprövade partnerskap och projektidéer. Men för att nå långsiktigt hållbara resultat och för att bidra till etableringen av fördjupade gränsöverskridande partnerskap, så bedömer vi att det är särskilt viktigt för programmet att förvalta och stötta lovande partnerskap och resultat för att de på sikt ska ha potential till en ännu tydligare påverkan på gränsregionens utveckling.

7.3 MOTVERKA OJÄMLIKHET I RESURSTILLGÅNG OCH NYTTA

Programmets effekter begränsas av att de tillgängliga medlen inte ser ut att förbrukas. De norska IR-midlerna ser ut att bli fullt använda, men det uppskattas kvarstå 10-20 procent av EU-medlen på svensk sida. Även om Coronapandemin har påverkat projektens verksamheter i mycket hög grad (vilket lett till återföringar) så är den ojämna fördelningen av resurser mellan svenska och norska projektparter också en viktig förklaringsfaktor till att resurserna inte används fullt ut. Finansieringsmodellen i projekt på 65/35 EU-/IR-midler motverkar ett effektivt programgenomförande och begränsar de effekter som programmet har förutsättningar att bidra till. Det bidrar till obalanserade partnerskap där det sällan är möjligt att ha samma ambitionsnivå på båda sidor av gränsen, och det begränsar den ömsesidiga nyttan av projektens verksamhet som helhet. Utvärderarna rekommenderar starkt beslutsfattarna bakom programmet att adressera denna ojämlikhet till nästa programperiod för att värna det gränsöverskridande relationsbyggandet och en stärkt gemensam utveckling av gränsregionen.

7.4 REFLEKTERA ÖVER RELEVANSEN I MÅLFÖRMULERINGAR OCH INDIKATORER

De specifika målen i programmet är väldigt ambitiösa i förhållande till programmets resurser. I utvärderingens genomgång av projektportföljen bedöms målen inom de flesta insatsområden ligga utanför projektens och de genomförda aktiviteternas påverkanspotential. Målen, menar vi, bör på ett realistiskt sätt spegla programmets resurser och möjligheter till påverkan i de berörda

regionerna. Med mer realistiska målsättningar följer bättre förutsättningar för en tydligare programlogik, från övergripande nivå ned till de enskilda projektens genomförande och resultat.

Resultat- och aktivitetsindikatorerna inom programmet bör utvecklas. I utvärderingens resultatindikatorrapport som levererades i maj 2019 bedömdes programmets resultatindikatorer som relevanta utifrån programmets mål men bristfälliga avseende validitet. Det finns begränsade möjligheter att isolera effekterna av programmets insatser från omvärldsfaktorer. I dokumentstudierna av projektens slut- och lägesrapporter framkom att flera projekt haft svårigheter med att sätta realistiska målvärden för aktivitetsindikatorer. Utvärderingen ser därmed behov av tydligare riktlinjer kring indikatorer på både program- och projektnivå. Relevanta och realistiska indikatorer är centralt för en effektiv styrning, uppföljning och utvärdering.

7.5 KVALITETSSÄKRA PROJEKTENS ARBETE MED DE HORISONTELLA KRITERIERNA

Programmet har tydliga beskrivningar av hur de horisontella kriterierna ska arbetas med och uppfyllas, men i projekten har kvaliteten i arbetet med kriterierna varierat. I flera projekt har arbetet begränsats till att handla mer om att ersätta vissa fysiska möten med digitala alternativ och säkerställa att projektets anställningar utgörs av en jämn fördelning av kvinnor och män. Vissa projekt har tagit arbetet vidare med att diskutera exempelvis normer och värderingar kring jämställdhet och ta ett bredare perspektiv på samtliga horisontella kriterier. Givetvis kan förutsättningarna för att kunna beakta exempelvis miljömässig hållbarhet variera mellan projektens verksamheter, men alla projekt ska ges en god grund att arbeta med de horisontella kvaliteterna utifrån. Utvärderingen har noterat att det har funnits vissa insatser från programsekretariatets sida på Interreg-programmets hemsida för att uppmärksamma arbetet med de horisontella kriterierna, men utvärderingens bedömning är att det krävs ytterligare insatser för att kvalitetssäkra projektens inkluderings-, mångfalds- och hållbarhetsarbete.