norden

Nordisk Råd

Ved Stranden 18
DK-1061 København K

www.norden.org

NORDISKE ARBEJDSPAPIRER

N O R D I C W O R K I N G P A P E R S

Effekten af nordiske projekter

En udredning af udvalgte projekters gennemførsel og effekt

COWI v/projektleder Claus C. Rebien og hans team.

<http://dx.doi.org/10.6027/NA2015-903>
NA2015:903
ISSN 2311-0562

Dette arbejdspapir er udgivet med finansiel støtte fra Nordisk Ministerråd. Indholdet i arbejdspapiret afspejler dog ikke nødvendigvis Nordisk Ministerråds synspunkter, meninger, holdninger eller anbefalinger.

DECEMBER 2014
NORDISK RÅD

EFFEKTEN AF NORDISKE PROJEKTER

COWI

ADRESSE COWI A/S
Parallelvej 2
2800 Kongens Lyngby

TLF +45 56 40 00 00

FAX +45 56 40 99 99

WWW cowi.dk

DECEMBER 2014
NORDISK RÅD

EFFEKTEN AF NORDISKE PROJEKTER

PROJEKTNR.	A053390
DOKUMENTNR.	1
VERSION	1.0
UDGIVELSESDATO	03.12.2014
UDARBEJDET	HWJO, CCRN
KONTROLLERET	BIM
GODKENDT	CCRN

INDHOLD

1	Indledning	7
2	Den anvendte metode	8
2.1	Beskrivelse af udvælgelse og tilgang til udredningen	8
3	Udredning af udvalgte projekter	11
3.1	Beskrivelse af projekterne	11
3.2	Resultater	12
3.3	Sagshåndtering	19
4	Konklusion	21
4.1	Overordnet konklusion	21
4.2	Detaljerede konklusioner	22

BILAG

Bilag A	Vurderingsramme	25
Bilag B	Udvalgte projekter	28

1 Indledning

Nordisk Råds Kontrolkomité har ønsket en udredning af udvalgte projekters gennemførelse og effekt. Nærværende udkast til rapport indeholder resultaterne af denne udredning gennemført af COWI i perioden maj-november 2014. Udkastet afleveres til kommentering af Nordisk Råds sekretariat. Når kommentarer herfra er modtaget, udarbejdes den endelige version af rapporten.

Projektaktiviteterne under Nordisk Ministerråd er omfattende, og projekt- og programlignende aktiviteter udgør over halvdelen af budgettet. Nordisk Råds Kontrolkomité har på den baggrund igangsat en udredning af udvalgte projekters gennemførelse og effekt.

Udredningen omfatter projekter inden for miljø- samt social- og sundhedsområdet (afsluttet i perioden 2011-2013). Udredningen har særlig fokus på a) projekternes nordiske nytteeffekt, b) eventuel politisk opfølgning og c) hvordan resultaterne og de positive effekter er gjort synlige og tilgængelige for offentligheden.

Udredningen har omfattet 23 tilfældigt udvalgte projekter, der blev afsluttet i perioden 2011-13.

Rapporten indeholder ud over indledningen følgende kapitler:

- › Kapitel 2 indeholder en gennemgang af den anvendte metode i udredningen.
- › Kapitel 3 præsenterer udredningens resultater og
- › Kapitel 4 indeholder udredningens konklusioner.

2 Den anvendte metode

Udredningen er gennemført som et kvalitativt studie af udvalgte projekter i porteføljen. Basis for projektgennemgangen er en række dokumenter, der for halvdelen projekternes vedkommende er blevet suppleret med kvalitative telefoninterviews med projektledere.

Afgrænsning i opdraget

Følgende kriterier har jf. opdraget ligget til grund for udvælgelsen af projekter:

- Projekter, der er afsluttet i perioden 2010-2013
- Projekter inden for miljø- og social & sundhedsområdet – som udgangspunkt ligeligt fordelt.
- Projekterne opdeles i tre budgetgrupper; små projekter (<200.000 DKK), mellemstore projekter (200.000-400.000 DKK) og store projekter (>400.000 DKK). Som udgangspunkt ligelig fordeling mellem de tre budgetgrupper.

2.1 Beskrivelse af udvælgelse og tilgang til udredningen

Udvælgelse p.b.a. bruttoliste af projekter

Der blev udvalgt 24 projekter i alt fra en bruttoliste over alle de relevante projekter. Nordisk Råds sekretariat var behjælpelig med at kvalitetssikre bruttolisten, herunder at sikre, at alle relevante projekter var inkluderet og at oplysningerne om projekterne var opdaterede. På baggrund af den kvalitetssikrede bruttoliste blev udvælgelseskriterierne tilpasset for at sikre, at de udvalgte projekter afspejler den samlede portefølje af projekter, herunder mht. total budgetstørrelse for sektorerne i programvirksomheden. Det blev derfor besluttet, at de udvalgte projekter skulle bestå af tre fjerdedele miljøprojekter og en fjerdedel social & sundhedsprojekter. Desuden blev det vedtaget kun at inddrage projekterne på social & sundhedsområdet i budgetgrupperne 'mellemstore' og 'store' med en overvægt i udvælgelsen på projekter i den store kategori, da dette på bedste vis repræsenterer fordelingen af projekter i porteføljen. Herudover indgik der på listen ingen projekter afsluttet i 2010, da de få, der figurerede på oversigten i det første råudtræk, blev fjernet i kvalitets-sikringsprocessen.

Udvælgelsen af de konkrete projekter skete herefter tilfældigt via Excels randomiseringsfunktion, men dog således, at ovennævnte kriterier blev opfyldt. Resultater-

ne, der præsenteres i afsnit 3.2, giver et billede baseret på de udvalgte projekter. De udvalgte projekter udgør en såkaldt stratificeret stikprøve. Stikprøvens omfang er for lille til, at man statistisk set kan garantere, at de udvalgte projekter er repræsentative for den samlede portefølje. Hvis man gerne vil opnå et statistisk repræsentativt studie, skulle man have udvalgt flere projekter i alt – og dermed skulle opgaven have haft et helt andet omfang. Projekterne kan derimod ses som case-eksempler på projekter i den samlede portefølje. Case metoden er generelt en god metodisk tilgang, når det gælder at gå mere kvalitativt i dybden med udvalgte problemstillinger. Metoden siger ikke nødvendigvis noget om omfanget af de forhold, der undersøges, men noget om, hvorvidt der er tale om en udfordring i det hele taget¹.

Indhentning af dokumenter

Forud for udtrækket var der forventning om, at de relevante oplysninger og dokumenter i et vist omfang kunne findes i databaser hos Nordisk Ministerråd, Nordisk Velferdscenter samt Den Nordiske Helsevårdshøyskole. Til brug for udredningen er der derfor via Nordisk Råds sekretariat blevet efterspurgt dokumenter, der afspejler de tre overordnede faser i alle projekterne, nemlig 1) forberedelse/ansøgning, 2) gennemførelse og 3) afslutning. Projekterne sagsbehandler/kontaktperson hos de ovenfor nævnte institutioner har herefter i størst muligt omfang leveret det efterspurgte materiale til COWI samt supplerende materiale, der måtte have relevans for undersøgelsen.

Det viste sig vanskeligt at tilvejebringe samtlige de efterspurgte dokumenter for alle de udvalgte projekter. Dette har påvirket grundlaget for de resultater, der præsenteres i kapitel 3.2: nogle af kriterierne for nytteværdi kan pga. manglende oplysninger kun belyses i begrænset omfang. Desuden viste det sig, efter at skriftligt materiale for de 24 projekter var modtaget, at ét af de udvalgte projekter faktisk ikke var opstartet og at midlerne var blevet tilbageført, selvom projektet på den kvalitetssikrede bruttoliste stod anført som værende gennemført. Dette projekt udelades derfor af udredningen, hvorfor stikprøven udgøres af 23 projekter.

Udredningens nøgledokumenter

Nedenfor præsenteres et overblik over hoveddokumenterne for de udvalgte projekter, samt angivelse af, i hvor stor en andel af projekterne, den pågældende dokumenttype har dannet grundlag for udredningen.

¹ Når undersøgelsen viser, at der mangler afsluttende projektstatus i 13 af de 23 – eller i 56.5% af tilfældene betyder det ikke at det gælder for hele porteføljen. Men det er tilstrækkeligt til at påpege, at det udgør en væsentlig problemstilling.

Figur 2.1 Antal udvalgte projekter, hvor hoveddokumenterne var til rådighed for udredningen

Ud over disse dokumenter har der i udredningen været gjort brug af projektkontrakter, udbudsmateriale, pressemeddelelser, faglige rapporter, invitationer, dagsordener, e-mail-korrespondance osv.

Systematisk dokumentgennemgang

Dokumenter for de udvalgte projekter blev gennemgået systematisk ud fra en detaljeret vurderingsramme med en række spørgsmål, der skabte mulighed for at sammenligne og opgøre de udvalgte projekter ud fra kriterier om nordisk nytteeffekt, politisk opfølgning samt synlighed og tilgængelighed af resultater og effekter. I Bilag A fremgår den benyttede vurderingsramme, hvor kriterierne er brudt ned i flere underspørgsmål.

Supplerende interviews

Efter dokumentgennemgangen blev projektledere for halvdelen af projekterne interviewet telefonisk mhp. at opnå en mere nuanceret forståelse af, på hvilken måde og i hvilken form, projekterne skaber nordisk nytte. Udvælgelsen af interviewpersoner skete tilfældigt på tværs af budgetgrupperinger og sektorer. Som en del af udredningens afgrænsning er det alene projektlederne for projekterne, der er blevet interviewet, og dermed ikke andre interessenter eller modtagere/brugere af projekternes resultater. Projektlederne har ved interview generelt givet udtryk for en relativ positiv vurdering af eget projekt, hvilket ikke er overraskende. Denne "bias" er rent metodemæssigt søgt afbalanceret igennem desk-studiet og dokumentgennemgangen.

Mødeaktivitet

Der blev i løbet af processen afholdt to møder med Nordisk Råds sekretariat samt ad hoc telefonkonsultationer. Desuden blev rapportens foreløbige konklusioner præsenteret for Nordisk Råds Kontrollkomite i Riksdagen den 27. oktober 2014.

3 Udredning af udvalgte projekter

I dette kapitel præsenteres først en beskrivelse af projektporteføljen og de udvalgte projekter (afsnit 3.1), herefter gennemgås udredningens resultater (afsnit 3.2), og afslutningsvis gennemgås observationer vedrørende den interne sagshåndtering i Nordisk Råd (afsnit 3.3).

3.1 Beskrivelse af projekterne

I Figur 3.1 præsenteres et overblik over projektporteføljen samt disse 23 projekter. For en oversigt over de udvalgte projekter samt for hvilke af disse, der er blevet foretaget interview, se Bilag B.

Figur 3.1 Oversigt over projektporteføljen og de udvalgte projekter

Sektor	Antal projekter	Budgetgrupper			Afslutningsår		
		< 200.000 DKK	200.000-400.000 DKK	> 400.000 DKK	2011	2012	2013
Miljø							
Portefølje	96	24%	43%	33%	35%	31%	33%
Udvalgte projekter	18	33%	33%	33%	17%	33%	50%
Social & Sundhed							
Portefølje	15	0%	20%	80%	53%	40%	7%
Udvalgte projekter	5	0%	20%	80%	80%	20%	0%

Operatørland

I Figur 3.2 præsenteres de 23 projekter fordelt på operatørland. De udvalgte projekter er hovedsageligt ledet fra Danmark, Norge og Sverige. Figuren viser alene antallet af projekter og dermed ikke i hvilket omfang budgetmidlerne fordeler sig på forskellige nordiske lande.

Figur 3.2 Projektoperatørs nationalitet i de udvalgte projekter

Inddragelser af partnerlande

De udvalgte projekter er i høj grad samarbejdsprojekter. 12 miljøprojekter og 4 social & sundhedsprojekter er et samarbejde mellem 3-5 nordiske lande, jf. Figur 3.3. Hertil kommer, at der i to af projekterne desuden er deltagelse fra hhv. Rusland og De Baltiske Lande.

Figur 3.3 Udvalgte projekter fordelt efter antal deltagende nordiske lande

Fire kriterier for nordisk nytte

3.2 Resultater

I udredningens kommissorium ekspliciteres nordisk nytte i relation til fire kriterier, der angiver, at projekterne skal

- give mærkbare positive effekter sammenlignet med en national aktivitet
- manifestere og udvikle nordisk samhørighed
- øge nordiske kompetencer og konkurrenceevne
- styrke nordisk indflydelse internationalt

I de følgende afsnit præsenteres udredningens resultater i relation til hvert af disse kriterier. I gennemgangen af resultater afreporteres for projekterne samlet, dvs. at der ikke differentieres efter f.eks. projektstørrelse eller sektor. Dette skyldes dels, at der ikke ses en systematisk forskel mellem projekterne afhængigt af disse forhold, og dels at der er relativt få projekter inkluderet i udredningen, hvilket vanskeliggør yderligere opdeling, da antallet af projekter i så fald vil være meget lavt i de enkelte grupper.

3.2.1 Positive effekter sammenlignet med national aktivitet

Majoriteten af projekter er relateret til en overordnet handlingsplan

Blandt de udvalgte projekter er knap 80 pct. relateret til en overordnet handlingsplan, enten på tværnordisk eller nationalt niveau. Eksempler på disse er 'Nordic Environmental Action Plan 2009-2012', 'EU Ecolabel Work Plan 2011-2015' og 'Nordic Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being', og flere projekter er desuden eksplicit i dokumenterne relateret til nationalpolitiske strategiområder inden for miljø- eller sundhedsområdet.

Synergieffekter af nordisk samarbejde

I Figur 3.4 fremgår det, at der er en udpræget mangel på dokumentation for, hvorvidt der er indtruffet tværnordiske synergieffekter som følge af de udvalgte projekter eller ej.

Figur 3.4 Antal udvalgte projekter, der skaber nordiske synergier

Projekterne skaber i vidt omfang synergieffekter

Som det ses i figuren, har fire henholdsvis to projekter dokumenteret, at der er opnået synergi som følge af det nordiske samarbejde. De gennemførte interview blandt projektlederne understøtter billedet af, at projekterne skaber synergier på tværs af de deltagende lande – også blandt de projekter, hvor der ikke er dokumentation herfor i det skriftlige materiale. Samtlige projektledere af de projekter, hvor der ikke er dokumentation for synergieffekter, kan mundtligt redegøre for, at disse er indtruffet og forklare, hvori synergierne består. Af eksempler på tværnordiske synergier nævner mange projektledere skabelse af formelt eller uformelt nordisk netværk, og flere angiver desuden, at forskning i tværnordiske data indenfor såvel miljø- som sundhedsområdet øger den nordiske forsknings internationale konkurrenceevne og attraktivitet som samarbejdspartner fremadrettet på en måde, der ikke ville kunne opnås ved national forskning. Herudover er fælles forskning med til at inspirere og nuancere resultaterne, da de nordiske lande nok er kendetegnet ved en række ligheder, men også udviser forskelligheder mht. politisk fokus og samfundsmæssige rammebetingelser. Dette skaber i projekterne en række forskningsmæssige resultater, der i højere grad kan bruges som beslutningsgrundlag eller basis for international forskning end forskningsresultater, der alene beror på én nations befolkning og rammevilkår.

3.2.2 Manifestation og udvikling af nordisk samhørighed

Langt størstedelen af de udvalgte projekter har en styregruppe eller operativ arbejdsgruppe, der er sammensat på tværs af de nordiske lande. Kun to af de udvalgte

projekter har ikke, mens det i et enkelt tilfælde er udokumenteret. Dvs. at selv projekter, der kun inddrager operatørens eget land i projektudførelsen, inkluderer repræsentanter fra mindst et andet nordisk land i projektets arbejdsgruppe.

En stor andel af de udvalgte projekter, har det som en leverance at afholde workshops, seminarer el.lign. mhp. formidling og meget ofte med et eksplicit eller implicit formål om at understøtte netværksdannelse blandt deltagerne (se Figur 3.5).

Figur 3.5 Antal udvalgte projekter, der har afholdt workshops, seminarer el.lign.

Netop netværksdannelse fremhæves af næsten alle interviewede projektledere som et af de vigtigste, hvis ikke det vigtigste resultat af sit projekt, og det er ofte netværkene, der defineres som 'nordiske nytte'. Det kan være netværksdannelse mellem forskere inden for et bestemt felt, eller det kan være netværksetablering til de nordiske landes styrelser, ministerier eller andre myndigheder med relevans for projektets faglige område. Det skal bemærkes, at netværksdannelse ikke altid er et aktivitetsmål for projektet, men at netværk ofte opstår på uformelt niveau og primært fremhæves af projektlederne, fordi netværkene skaber basis for fremtidigt samarbejde. Et projekt, der eksempelvis som aktivitetsmål leverer en forskningsrapport, skaber ifølge projektlederne langt større værdi fremadrettet, når den opnåede viden udbredes og forankres i et (formelt eller uformelt) netværk, og når dette netværk danner basis for videre forskning, dialog og samarbejde på tværs af landene.

I Figur 3.6 præsenteres andelen af projekter, hvor der ifølge det skriftlige materiale er udsprunget nye nordiske initiativer eller aktiviteter som følge af projektet. Dette har i flere projekter form af formel netværksetablering, input til arbejdsprogrammer (eksempelvis HKPs arbejdsprogram 2015) eller nye forskningsprojekter.

Figur 3.6 Antal udvalgte projekter, hvor der er udsprunget nye nordiske initiativer eller projekter

Som det fremgår er der en stor andel af miljøprojekterne, hvor dokumentationen er mangelfuld på dette område (11 og 1 projekt). En del af forklaringen kan være, at projekterne ifølge de interviewede projektledere i langt de fleste tilfælde er del af en projektrække, der er indbyrdes afhængig og fra et forskningsmæssigt synspunkt er en del af et samlet hele, hvorfor dette ikke i nærværende udredning betragtes som nye projekter. Det vil sige, at det udvalgte projekt kan være et pilotprojekt, der leder videre til mere dybdegående forskningsprojekter, det kan være et projekt i en længere kæde af forskningsprojekter, eller det kan være et projekt, som har til formål at sammenskrive resultaterne af en række projekter i en samlet synteserapport. I nogle tilfælde har det været direkte vanskeligt for den interviewede projektleder at udtale sig alene ud fra det udvalgte projekt uden samtidig at inddrage resultater fra tidligere eller efterfølgende projekter. At projekterne indgår i en længere kæde af forskningsprojekter påvirker naturligvis det enkelte projekts effektskabelse, da det fra såvel et evalueringsmæssigt som et forskningsmæssigt perspektiv er vanskeligt at påvise effekter af et enkelt led i kæden.

I omkring tre fjerdele af såvel miljø- som social & sundhedsprojekter kan den genererede viden siges at være forankret på tværnationalt niveau. Her er der oftest tale om offentliggørelse af faglige rapporter, præsentationer på tværnationale konferencer, etablering netværk eller etablering af tværnordiske databaser. Det er dog uklart på baggrund af dokumentationen, hvilket niveau af forankring, der er tale om, da f.eks. synliggørelse af projekresultater ikke er ensbetydende med at disse resultater benyttes i en bredere kreds. Ifølge de interviewede projektledere sker den bedste forankring af projekternes viden i de etablerede netværk. Det er uanset om det er formelle eller uformelle netværk. Det sikrer at viden og resultater forankres i de nationale forskningsinstitutioner og herved bliver videreført til andre projekter og i nogle tilfælde kan bidrage til grundlaget for politiske initiativer eller retningslinjer nationalt eller på EU-niveau via forskernes øvrige arbejde.

3.2.3 Øge nordiske kompetencer og konkurrenceevne

Omkring 2/3 (16 af 23) af de udvalgte projekter har ifølge dokumentationen igangsat nationale eller tværnationale tiltag til erfaringsopsamling eller videndeling, jf. Figur 3.7. Dette er oftest i form af præsentation på konferencer eller i regi af formelle netværk, og udgør i de dokumenterede tilfælde en del af projekternes leverancer i form af formidling af resultaterne. Hertil kommer ifølge de interviewede

projektledere præsentationer på konferencer eller i faglige fora efter projektperiodens udløb. Den samlede andel af projekter, hvor viden og resultater fra projektet udbredes tværnordisk eller nationalt er dermed sandsynligvis større end tallene viser.

Figur 3.7 Antal udvalgte projekter, hvor der er igangsat nationale eller tværnationale tiltag til erfaringsopsamling eller videndeling

Det skal bemærkes, at national og tværnational formidling/videndeling i nærværende udredning skal tolkes som faglig videndeling frem for offentlig formidling. Der er ikke dokumentation i nogen af de udvalgte projekter for, at resultaterne er blevet formidlet offentligt ud over eventuel offentliggørelse af faglige projektrapporter, og der er heller ikke i de gennemførte interviews fremkommet oplysninger om, at dette skulle være tilfældet.

I omkring halvdelen af miljøprojekterne (10 af de 18 projekter) mangler dokumentation for, hvorvidt projektet har bidraget til øgede nordiske kompetencer, jf. Figur 3.8. For de fem projekter på social & sundhedsområdet er der oplysninger i baggrundsmaterialet, der viser, at projekterne bidrager til øgede nordiske kompetencer.

Figur 3.8 Antal udvalgte projekter, der har til formål at bidrage til at øge nordiske kompetencer

På baggrund af interviewene står det klart, at langt størstedelen af miljøprojekterne reelt bidrager til at øge nordiske (forsknings-)kompetencer uanset, om det er et eksplicit mål med projektet eller ej. Kun for et enkelt af de interviewede projekter, hvor der som projektaktivitet er tale om sammenskrivning af eksisterende viden i en synteserapport, bidrager projektet ikke i sig selv til at øge kompetenceniveauet, men dog i stedet til at udbrede eksisterende viden.

Blandt de udvalgte projekter har en relativt højere andel af miljøprojekterne (8 af 18) end social- og sundhedsprojekterne (1 af 5) dokumenteret fokus på forbedre nordisk konkurrenceevne, jf. Figur 3.9.

Figur 3.9 Antal udvalgte projekter, der har fokus på at forbedre den nordiske konkurrenceevne

Begrebet 'konkurrenceevne' forstås traditionelt som virksomheders evne til at agere konkurrencedygtigt på deres marked, men kan i relation til forskningsprojekter udvides til at omfatte forskningsmæssig konkurrenceevne, dvs. validiteten og tyngden af den forskning, der udføres, og som påvirker andre forskningsinstitutioner og myndigheders syn på resultaterne. Forskningsmæssig konkurrenceevne er en vigtig faktor og drivkraft i det nordiske forsknings samarbejde ifølge de interviewede projektledere og er ifølge projektlederne et vigtigt element i den nordiske forsknings indflydelse internationalt (se også afsnit 3.2.4).

Da der i projektporteføljen ofte er tale om forskningsprojekter, der har fokus på forbedret miljø og/eller øget sundhed som primær prioritet, er der ikke nødvendigvis eksplicit fokus på kommercielle nordiske virksomheder og deres vilkår. Der er dog enkelte projekter, der arbejder indirekte med virksomhedernes konkurrencegrundlag, f.eks. projekter, som arbejder med Svane-mærket. At virksomhedernes konkurrencegrundlag er en indirekte del af projektet er ikke nødvendigvis eksplicit hverken i projektmateriale eller for de involverede forskere.

3.2.4 Styrke den nordiske indflydelse internationalt

En stor andel af de udvalgte projekter (i alt 17 af 23) har det som en specifik aktivitet at formidle resultater af projektet uden for de nordiske lande, oftest i form af præsentationer på internationale konferencer eller i internationale fora, jf. Figur 3.10.

Figur 3.10 Antal udvalgte projekter, hvor international formidling af resultater indgik

Herudover fremgår det af interviewene, at resultaterne fra nogle projekter bliver formidlet internationalt (oftest europæisk) via f.eks. de nationale miljøministeriers arbejde i EU. Her har forskere i nogle tilfælde givet input til igangværende strategiarbejde i europæiske netværk/organisationer, eksempelvis HELCOMs strategiarbejde, det nordiske miljøhandlingsprogram samt forhandlinger om EU-direktiver, og dermed tyder interviewene på, at formidling af resultater fra projekterne kan ske implicit, selvom det ikke er nævnt som en specifik leverance i projektets grundlag.

Der er i en del af de udvalgte projekter (i alt 12 ad 23) dokumentation for samspil med lignende projekter eller tiltag på internationalt niveau, jf. Figur 3.11.

Figur 3.11 Antal udvalgte projekter, der har samspil med lignende projekter eller tiltag på internationalt niveau

Det bemærkes dog, at det oftest er i form af deltagelse i netværk eller fora, og at det dermed ikke er et samspil, der vejer tungt i projekternes samlede aktivitetsspalet.

De interviewede projektledere fremhæver næsten alle, at styrkelsen af den forskningsmæssige konkurrenceevne er et vigtigt og værdifuldt resultat af deres projekt. Forskning på tværnordisk niveau tager ifølge projektlederne i højere grad højde for forskelle i de nordiske landes forhold, rammer og forudsætninger, end tilsvarende forskning på nationalt niveau, hvilket øger relevansen af forskningen set fra andre landes synspunkt. Desuden gør forskning i nordiske datasæt, der i sagens natur er større end de enkelte landes, resultaterne mere valide, og det er muligt at undersøge forskelle mellem landene. Begge dele styrker den nordiske forskningsverdens internationale indflydelse. Projekterne understøtter dermed de involverede

forskeres mulighed for at tiltrække forskningsmidler og dermed arbejde videre med de opnåede resultater – nationalt, tværnordisk eller i internationalt samarbejde.

3.2.5 Politisk opfølgning

Der er en tydelig mangel på dokumentation af hvorvidt der har været et politisk opfølgning på de udvalgte projekter i det skriftlige materiale, jf. Figur 3.12. På baggrund af de gennemførte interview, ses to forklaringer på dette. Dels sker en eventuel politisk opfølgning ikke umiddelbart i slutningen af et projekt, men snarere op til flere år efter, og dels giver projekterne ifølge projektlederne i kraft af deres begrænsede størrelse i mindre grad resultater, der giver direkte anledning til politisk opfølgning, end projekter af større volumen. I de få tilfælde, hvor der i dokumenterne beskrives politisk opfølgning, handler det om, at resultaterne er blevet indarbejdet i et EU-program (ECLAIRE FP-7), at resultaterne efter præsentation på ministerielt niveau har afstedkommet yderligere forskning på området og har bidraget til en global aftale vedrørende emissioner under UNEP.

Figur 3.12 Antal udvalgte projekter hvor der er politisk opfølgning på baggrund af resultaterne

De interviewede projektledere beskriver, at den primære effekt på national, nordisk eller europæisk politisk plan sker indirekte via de involverede forskeres øvrige virke, dvs. ikke i regi af projektet. Det kan f.eks. være i form af rådgivning til ministerier eller styrelser, eller ved deltagelse i europæiske netværk eller faglige fora.

Det er desuden indtrykket fra interviewene, at nogle projektledere ikke anser det for deres ansvarsområde at forsøge at skabe øget bevidsthed om projektets resultater blandt beslutningstagere ud over, hvad der er beskrevet i projektets aktiviteter. Det pointeres herudover, at man i to af sundhedsprojekterne vedrørende hhv. psykiske lidelser og opportunistiske infektioner oplever, at forskningsområdet er i fokus hos Nordisk Råd, men at der ikke er ejerskab til det på nationalt niveau, hvilket gør, at der mangler en national myndighed, som kan tage ansvar for opfølgning på det politiske niveau.

3.3 Sagshåndtering

Nordisk Ministerråds projekthåndbog giver vejledning i forberedelse, gennemførelse og afslutning af projekter. I forbindelse med gennemførelsen af denne udredning er det blevet klart, at der er forbedringsmuligheder i relation til at følge håndbogens

vejledning. Der har i udredningsprocessen været en del udfordringer med at skabe overblik over den samlede projektportefølje, foretage stikprøven udtrækket, etc. fordi de eksisterende databaser ikke har været opdateret og retvisende mht. projekttype og aktuel status. Da der desuden i databaserne var begrænset information om projekternes målsætninger og resultatskabelse, var det nødvendigt at indhente materialer fra samtlige projekter via projektets sagsbehandler for at kunne gennemføre udredningen.

Der er i det tilvejebragte materiale fra projekterne generelt relativ god information om tankerne bag projekterne i form af ansøgningsmateriale og lignende fra projekternes tidlige opstart, men i mange tilfælde er der bemærkelsesværdigt få dokumenter fra projektets slutning. Det materiale, der relaterer sig til projektets afsluttende fase, er oftest enten i form af projektets produkt (typisk en rapport). Men en egentlig afsluttende statusrapport der samler op på, hvorvidt de planlagte målsætninger er opnået og i hvilken udstrækning er kun tilgængelig i meget få tilfælde. Her udover er der ikke dokumentation for, at der er gennemført egentlig midtvejs- eller slutevaluering af projekterne. Det bemærkes, at der ikke ses sammenhæng mellem projekternes budgetstørrelse og mængden af tilgængelig dokumentation.

Blandt de 23 udvalgte projekter, har det for kun to af projekterne været muligt at tilvejebringe både projektansøgning, handlingsplan, midtvejsstatus samt slutrapport – dokumenter, som man ellers ville forvente ville foreligge for samtlige projekter. Eksemplerne viser dog, at det naturligvis kan lade sig gøre at samle al relevant dokumentation – og at det også sker i praksis.

Vores observationer er i tråd med Rigsrevisionens bemærkninger om programforvaltningen fra starten af 2014², hvor det bl.a. påtales, at der mangler fyldestgørende beskrivelser af procedurer og forretningsgange i relation til tilskudsforvaltning og at der er behov for mere struktur og klar ansvarsfordeling, bl.a. i forbindelse med rapportering fra tilskudsmodtager. Det anbefales af Rigsrevisionen, at "*NMR udarbejder en specifik håndbog, en instruks eller et tillæg til projekthåndbogen, der beskriver regler og rutiner og de særlige vilkår og forretningsgange, som er gældende for programforvaltningen. Heri kan opgave- og ansvarsfordelingen ligeledes tydeliggøres, og der kan udarbejdes standardparadigmer og tjeklister for de kontroller, som NMR skal udføre i forbindelse med tilskudsmodtagers aflæggelse af regnskab, revisionsrapport og målrapportering*"³

Denne anbefaling bakker nærværende udrednings observationer op om. Som udredningen viser, er projekternes resultater og nordiske nytte ikke dokumenteret, og de dokumenter, hvor man ville forvente at finde sådan dokumentation, er ofte ikke tilgængelig. Der er derfor behov for en yderligere styrkelse af Nordisk Ministerråds projektstyringsredskaber og den aktive anvendelse af disse redskaber.

² Rigsrevisionen (februar 2014): *Rapport om tilskudsrevision af programforvaltningen ved Nordisk Ministerråd 2013.*

³ Rigsrevisionen (februar 2014) side 4.

4 Konklusion

Projektaktiviteterne under Nordisk Ministerråd er omfattende, og projekt- og programlignende aktiviteter udgør over halvdelen af budgettet. Nordisk Råds Kontrolkomite har på den baggrund igangsat en udredning af udvalgte projekters gennemførelse og effekt.

Udredningen omfatter projekter inden for miljø- samt social- og sundhedsområdet (afsluttet i perioden 2011-2013). Udredningen har særlig fokus på a) projekternes nordiske nytteeffekt, b) eventuel politisk opfølgning og c) hvordan resultaterne og de positive effekter er gjort synlige og tilgængelige for offentligheden.

Udredningen har omfattet 23 tilfældigt udvalgte projekter, der blev afsluttet i perioden 2011-13. Projekterne er på sektor og indenfor budgetgrupper fordelt, så de afspejler projektporteføljen.

Nedenfor præsenterer vi den overordnede konklusion af udredningen henholdsvis mere detaljerede konklusioner i relation til punkterne a-c ovenfor.

4.1 Overordnet konklusion

Det er udredningens overordnede konklusion, at for de projekter, hvor dokumentation har været tilgængelig, er der et tilfredsstillende niveau af nordisk nytte, politisk opfølgning og kommunikation til offentligheden. Der kan ikke på baggrund af udredningen identificeres tydelige forskelle i relation til projektstørrelse eller sektorer.

Det er samtidig den overordnede konklusion, at nordisk nytte som effektbegreb er vanskeligt definerbart – og at det generelt ikke er defineret i de 23 projekter. Derfor er det naturligtvis også vanskeligt at rapportere på denne parameter i projekternes afsluttende rapporter. Generelt kan projektlederne ved interview redegøre mundtligt for nordisk nytte og for niveauet af politisk opfølgning – også i tilfælde hvor dette ikke har kunnet identificeres i projektdokumenterne.

Det er en del af den overordnede konklusion, at der generelt er mangelfuld dokumentation af projekternes nordiske nytte, politiske opfølgning og kommunikation til offentligheden. Undersøgelsen kan ikke anvendes til at sige, at dokumentationen

ikke eksisterer, da vi alene har kigget på et begrænset udvalg af dokumenter for hvert projekt. Men undersøgelsen viser, at projekternes nordiske nytte, politiske opfølgning og kommunikation til offentligheden ikke i tilstrækkeligt grad er dokumenteret i de dokumenter, hvor man normalt vil forvente at finde sådan dokumentation, eksempelvis i evalueringer og afsluttende projektafreporteringer, da disse ofte er fraværende. Fraværet af de afsluttende statusrapporter er i sig selv bekymrende. Der er derfor behov for en yderligere styrkelse af Nordisk Ministerråds projektstyringsredskaber – og af den aktive anvendelse af disse redskaber. Nordisk Ministerråd kan i den sammenhæng med fordel skele til projektstyringsværktøjer og –praksis i sin egen organisation Nordisk Energiforskning, som anvender en institutionaliseret praksis for midtvejs- og slutrapportering fra de projekter, der modtager støtte, ligesom det i øvrigt er tilfældet i blandt andet de nordiske ulandsbistandsorganisationer.

4.2 Detaljerede konklusioner

Nedenfor følger mere detaljerede konklusioner vedrørende projekternes nordiske nytte, politiske opfølgning, kommunikation til offentligheden og NMR projektstyringsredskaber.

4.2.1 Projekternes nordiske nytteeffekt

Nordisk nytte er generelt vanskeligt definerbart. I udredningens kommissorium ekspliciteres nordisk nytte i relation til fire kriterier. Projektet skal: (i) give mærkbare positive effekter sammenlignet med en national aktivitet, (ii) manifestere og udvikle nordisk samhørighed, (iii) øge nordiske kompetencer og konkurrenceevne og (iv) styrke nordisk indflydelse internationalt.

De fire kriterier er defineret ex post i relation til nærværende udredning. Man kan derfor heller ikke forvente at de udvalgte projekter har foretaget en systematisk afrapportering i forhold til kriterierne. På den baggrund er det ikke overraskende, at det viste sig vanskeligt at udlede projekternes nordiske nytte på baggrund af den forhåndenværende projektdokumentation. Men gennemgangen viser samtidig, at nordisk nytte ikke konkret er defineret og operationaliseret i relation til hvert enkelt projekt – og at der generelt er lille grad af rapportering af nordisk nytte uanset definition eller operationalisering af begrebet.

Det er en konklusion, at nordisk nytte fremadrettet skal operationaliseres mere tydeligt, dels i overordnede termer og dels i relation til konkrete projekter. At dette kan lade sig gøre – og at der rent faktisk er nordisk nytte af projekterne – kan nemlig udledes af de gennemførte interview, hvor de interviewede projektledere har redegjort for nordisk nytte i sine respektive projekter.

På baggrund af interview kan vi konkludere, at en del projekter skaber nordisk nytte i form af synergi på tværs af landegrænser, øget kendskab til og netværk mellem nordiske institutioner, samt øget nordiske kompetencer og konkurrenceevne, som også øger nordisk gennemslagskraft internationalt.

Endelig konstaterer vi, at der generelt er mange bevillinger, der er relativt små i budgetstørrelse. Mens dette kan skabe fleksibilitet og stor bredde, kan det samtidig være kilde til for stor spredning og manglende fokus. Det er en konklusion, at en koncentration af Nordisk Ministerråds projektmidler på et færre antal projekter – og dermed også med større gennemsnitsbudgetter – generelt vil gavne effektpotentialerne. Samtidig vil det gøre projektstyring og -administration mere overskuelig.

4.2.2 Politisk opfølgning

Generelt er den politiske opfølgning på projekterne relativt udokumenteret i materialet – også mere udokumenteret end projekternes nordiske nytteeffekter. Dette er ikke overraskende, eftersom politisk opfølgning, hvis den sker, ofte vil finde sted efter projekterne er afsluttede

Baseret på dette – samt interview som peger på, at der i flere tilfælde rent faktisk er udsigt til, at der vil finde politisk opfølgning sted – er det en konklusion, at den politiske opfølgning på projekterne generelt er på et forventeligt niveau. Færre og større projekter (jf. afsnit 4.2.1 ovenfor) vil generelt øge potentialet for, at der fremadrettet kan ske en forøgelse af den politiske opfølgning på projekter finansieret af NMR.

4.2.3 Synliggørelse af effekter for offentligheden

Der er igennem flere år arbejdet på dels at nedbringe antallet af projekter og fokusere indsatsen, dels at identificere og synliggøre de positive effekter af indsatsen.

Mange projekter har offentliggjort rapporter, der opsamler projektets resultater, på egne eller relevante foras hjemmesider, og på den vis er resultaterne tilgængelige for alle interesserede. Projekterne synliggør herved resultater, men som følge af rapporternes karakter gælder det dog, at de primært har interesse fra fagpersoner, ligesom præsentationer af projektresultater sker på faglige konferencer eller netværk. Der er ikke i udredningen set eksempler på, at projekternes resultater er formidlet med den brede offentlighed som målgruppe.

Såfremt man fra bevillingsgivers side fremadrettet formidlingsmæssigt ønsker at nå ud til den brede offentlighed, er det tilrådeligt at lade dette indgå som et kriterie i tilsagnet, ikke mindst for at skabe incitament hos projektlederen til at fokusere på dette. Det er dog uklart, i hvilket omfang forskningsprojekternes resultater reelt har offentlig interesse i sig selv, da der i mange tilfælde er tale om projekter som en del af en større kæde af forskningsprojekter og foregår på et fagligt specialiseret niveau.

4.2.4 Projektstyringssystemet

Nøgledokumenter fra projekterne er ikke systematisk tilgængelige i databaserne. Det er derfor også (jf. den overordnede konklusion i afsnit 4.1 ovenfor), en konklusion fra udredningen, at NMR skal forbedre sit projektstyringsredskab, samt ikke mindst den systematiske og strukturerede anvendelse af håndbogen i praksis. En konklusion der i øvrigt er overensstemmende med Rigsrevisionens rapport fra fe-

bruar 2014. Desuden er der i det udleverede materiale et udtalt fravær af slutevaluering af projekterne, hvilket tyder på, at der i NMRs projektstyring er et større fokus på opstarten af projekterne end opfølgningen på den faktiske resultatskabelse, og det vil være tilrådeligt, at der på systematisk vis evalueres på, hvorvidt projekterne faktisk har opnået de planlagte formål.

Her ud over er det bemærkelsesværdigt, at der blandt de udvalgte projekter fremgik et, som aldrig var blevet påbegyndt, til trods for at projektet figurerede som værende afsluttet i 2012, og bruttolisten var blevet kvalitetssikret flere gange af sekretariatet og programforvaltningen.

Bilag A Vurderingsramme

Stamoplysninger

Titel:	
Afslutningsår:	
NMR-finansiering:	
Totalbudget:	
Operatør:	
Kontaktperson:	

Baggrundsdokumenter for evalueringen

	Til rådighed for evalueringen	Anvendt i evalueringen
Projektansøgning/-beskrivelse		
Projektkontrakt		
Handlingsplan		
Midtvejsstatus		
Slutrapport/afsluttende statusrapport		
Evaluerings (intern/ekstern)		
Pressemeddelelser		
Mødereferater		
Andet:		

Formål og resultater

Formål/kort beskrivelse:	
Forventede resultater:	
Opnåede resultater:	

Nordisk nytte kriterie 1:
Give mærkbare positive effekter sammenlignet med, hvis samme aktivitet var udført på nationalt plan

Er projektet relateret til en overordnet handlingsplan? Hvilken?	
Hvilke nordiske lande har projektet partnere fra?	
Er der indtruffet synergieffekter på grund af nordisk samarbejde? Hvilke?	

Nordisk nytte kriterie 2:
Manifestere og udvikle nordisk samhørighed

Har projektet en styregruppe sammensat på tværs af alle de nordiske lande? På tværs af nogle nordiske lande?	
Har projektet en operativ arbejdsgruppe el.lign. sammensat på tværs af alle de nordiske lande? På tværs af nogle nordiske lande?	
Er der afholdt workshops, seminar el.lign. på tværs af de nordiske lande? Hvor?	
Er der udsprunget nye nordiske initiativer/aktiviteter af projektet? Hvilke?	
Er resultater/effekter forankret på tværnationalt niveau? Hvordan	

Nordisk nytte kriterie 3: Øge nordiske kompetencer og konkurrenceevne

Har projektet igangsat tværnationale eller nationale tiltag til erfaringsopsamling/videndeling? Hvilke	
Indebar projektet tværnational formidling af resultater/effekter? Hvilke?	
Har spørgsmålet om øgede nordiske kompetencer været en del af projektets leverancer? Hvordan?	
Har spørgsmålet om øget nordisk konkurrenceevne været en del af projektets leverancer? Hvordan?	

Nordisk nytte kriterie 4: Styrke den nordiske indflydelse internationalt

Har formidling af resultater/effekter fra projektet uden for de nordiske lande været en del af projektets leverancer? Hvor, på hvilken måde?	
Er der samspil med lignende projekter/tiltag på internationalt niveau? Hvilke?	

Politisk opfølgning

Har der været politisk opfølgning på nationalt, fællesnordisk eller internationalt niveau, og hvad indebærer opfølgningen?	
--	--

Bilag B Udvalgte projekter

Projektitel	Sektor	Budgetstørrelse (bevilling)	Afslutningsår	Interview
Exotox ReproTest endpoint harmonisation	Miljø	100.000	2012	Ja
Kärklägning om vad det fins för styrmodell för sjötransport	Miljø	100.000	2012	Nej
Implementation work of the PPP and SUD in the Northern zone and Steering group	Miljø	115.147	2013	Nej
Nordisk samarbejde i 2012 om screening og anden information om forekomst af nye sundheds- og miljøfarlige stoffer i miljøet	Miljø	130.000	2012	Ja
BAT i bullerredusering/støjreducering i bergt'kter förstudie	Miljø	150.000	2013	Nej
Svanen i småsamfund förstudie	Miljø	150.000	2013	Ja
Carbon leakage from a Nordic perspective	Miljø	200.000	2012	Nej
Environmental economic research as a tool to combat eutrophication in the Baltic Sea	Miljø	250.000	2013	Ja
Svanen 2015- evaluering av förhållandet mellan Svanen och EU Ecolabel	Miljø	250.000	2013	Nej
Utvikling og anvendelse av ammonluakkutslipp med høy rumlighet och tidsoppløsning i EMEP-modellen	Miljø	300.000	2013	Nej
nordisk samverkan mellan myndigheter och interesseorganisationer för at skapa multifunktionella golfanläggningar och fungerande ekosystem	Miljø	369.000	2011	Ja
Hvordan motvirker fordelingseffekter av miljøavgifter og kutt i miljøskadelige subsidier	Miljø	400.000	2011	Nej
Atmospheric emissions, human exposure and risk of carcinogens in four Nordic Countries	Miljø	450.000	2013	Ja
Ecodesign and Future Product Policy	Miljø	500.000	2013	Ja
Greening the Economy_ Nordic experiences and challenges "(Synthesis report")	Miljø	500.000	2011	Nej
Tracking environmental impact in global product chains	Miljø	500.000	2012	Ja
Effects on mammary gland development	Miljø	550.100	2012	Nej
The Global Mercury Assessment, sources, emissions and transport	Miljø	1.100.000	2013	Nej
Prevention and management of HIV/AIDS and opportunistic infections in NW Russia II	Social og Sundhed	250.000	2011	Ja
Pilotprojekt rörande nordiske utbildning i hälsofrämjande livsstil	Social og Sundhed	500.000	2011	Ja
Nordiska välfärdsmodellen och sund och aktiv åldring	Social og Sundhed	1.000.000	Ej påbegyndt	
Nordic Technology Transfer Network in the Health Care Sector	Social og Sundhed	1.481.500	2011	Ja
Rammekontrakt NHV Psykisk helse handlingsplan	Social og Sundhed	5.000.000	2011	Ja
Inklusion af udsatte grupper Globaliseringsinitiativ helse og velfærd. arbejdsinkluderingsprojektet	Social og Sundhed	5.800.000	2012	Nej