

Löpande utvärdering: Interreg Öresund – Kattegat- Skagerrak

Slutrapport

Malmö och København, den 29 mars 2019

Innehåll

1.1	Utvärderingsuppdraget	5
1.2	Utvärderingens genomförande	7
2.1	Projektens koppling till mål på olika nivåer	9
2.2	Projektens resultat	16
2.3	Programmets bidrag till EU 2020-målen	19
3.1	Programgeografins utmaningar och möjligheter	23
3.2	De nationella aktörernas syn på programmen	24
3.3	Regionernas syn på de gränsregionala programmen	25
3.4	Slutsatser ur ett programägarperspektiv	27
4.1	Projektens resultat och bidrag till programmålen	29
4.2	Programmets ägarskap	30
4.3	Rekommendationer för kommande programperiod	31
	Smart Cities Accelerator	34
	BREATHE	34
	Green Building A-Z	35
	Skandinaviskt elbilsekretariat	35
	Innovationer inom hållbar växtodling	35
	Nordisk jobstart +	36
	Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen	36

Figurförteckning

Figur 1	Insatsområden och Specifika mål i Öresund-Kattegat Skagerrak-programmet 2014 - 2020	4
Figur 2	Karta över programområdet	5
Figur 3	Målhierarki för projekten	9
Figur 4	Teoretisk modell över gränsregionalt mervärdeskapande i programmet	13
Figur 5	Gränsregionala mervärden som medel eller mål	14
Figur 6	Relationen mellan projektmål, programmål och EU 2020-mål samt gränsregionala mervärden 20	
Figur 7	Illustration: STRING-nätverkets geografiska utbredning	23
Figur 8	Jämförelse mellan ett Interreg A och ett Interreg B program	23
Figur 9	Illustration över tre huvudsakliga vägar att bygga partnerskap för att kunna ta ett strategiskt ägarskap för delar av programmet	32

Tabellförteckning

Tabell 1	Programområdets regionala utbredning	5
----------	--	---



Tabell 2 I samråd med programorganisationen utvalda projekt för fallstudier	7
Tabell 3 Målhierarkin för tre av sju studerade projekt	11
Tabell 4 Målhierarkin för Ett sammanhängande transportsystem och Nordisk jobstart +	12
Tabell 5 Resultatkategorier, ägandeskap till resultaten och typer av resultat.....	16
Tabell 6 Gränsregionala mervärden och kopplingen till EU 2020 målen för de studerade projekten...	21
Tabell 7 Intervjuade projekt.....	40
Tabell 8 Intervjuade nationella, regionala och lokala aktörer	40



1 Inledning

Öresund-Kattegat-Skagerrak programmet (ÖKS-programmet) finansieras via Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF) och är en del av EU:s struktur- och investeringsfonder (ESI). Programmet ingår i arbetet för att öka det territoriella samarbetet mellan unionens olika delar och länder och syftar specifikt till att uppnå målen för sammanhållningspolitiken genom ett starkare gränsregionalt samarbete. I ÖKS fall innebär det att bidra till att nå målen om en smart, hållbar och inkluderande tillväxt i EU2020 strategin genom projekt med fokus på gränsregional samverkan som bygger på ett gränsregionalt mervärde i området "på tvärs" mellan Sverige – Danmark – Norge.

I denna programperiod har kraven varit att koncentrera insatserna tydligare än tidigare. För ÖKS har man valt fyra insatsområden med sammanlagt tio "specifika mål", såsom illustreras i figuren nedan (formuleringarna något förenklade). Resurserna i programmet har fördelats mellan de fyra insatsområdena så att Innovation är det budgetmässigt största insatsområdet med 40 procent, följt av Grön ekonomi (27), Sysselsättning (20) och Transport (13).

Figur 1 Insatsområden och Specifika mål i Öresund-Kattegat Skagerrak-programmet 2014 - 2020

Innovation	Grön ekonomi	Transport	Sysselsättning
Förbättra kapaciteten för FoU <ul style="list-style-type: none">Öka antalet forskare verksamma gränsregionalt/internationellt, som samverkar med näringslivet inom ÖKS styrkeområdenÖka tillämpad forskning och innovation	Utveckla nya och använda befintliga tekniker för minskad energianvändning och ökad andel förnybar energianvändning <ul style="list-style-type: none">Öka antalet samarbeten för utveckling av ny teknik etc. för främja produktionen av förnybar energiÖka användningen av förnybar energiMinskad energiförbrukning i offentlig sektor	Effektiva och hållbara transporter för en sammanhängande attraktiv och tillgänglig gränsregion <ul style="list-style-type: none">Förbättra tillgängligheten till och genom ÖKSMinska transporttiden med miljövänliga transporter (för människor och gods) till närmaste TEN-T knutpunktÖka det miljövänliga transportarbetet	Främja potentialen genom att bidra till att integrera arbetsmarknaden och få bort gränshinder <ul style="list-style-type: none">Främja ökad sysselsättning i egenföretag, mikroföretag och nya företagÖka antalet gränsarbetspendlare

Programområdet innefattar 4 regioner i Danmark, 3 i Sverige samt 8 i Norge (se tabell och skiss i figur nedan). Som icke-EU medlem finansieras Norges deltagande i programmet i sin helhet av norska myndigheter, där norska staten bidrar med den del som motsvarar ERUF-medlen i Danmark och Sverige, medan den övriga medfinansieringen (precis som i Danmark och Sverige) främst kommer från regionala medel, men också kan komma från andra offentliga eller privata aktörer. Den statliga norska finansieringen kallas i programmet för *IR-midler*.

Programmet är geografiskt uppdelat på tre delar: delregionerna Öresundsområdet och Kattegat-Skagerrak-området (KASK) samt hela den programövergripande ÖKS-geografien. Projekt kan antingen omfatta aktörer i en av delregionerna eller avse hela programområdet. I samtliga fall gäller att projekten måste omfatta parter i minst två länder. Projekt inom delregionerna Öresund respektive KASK prioriteras av respektive Styrkommitté. Projekt inom den övergripande ÖKS-geografien prioriteras av programmets Övervakningskommitté.

Genomförandet av programmet sker i en gränsöverskridande flernivåsamverkan.

Förvaltningsmyndighet (FM) för programmet är Tillväxtverket (genom dess kontor i Malmö). FM har det övergripande ansvaret för programmets genomförande. Den norska delen av programmet har en särskild **norsk förvaltningsorganisation** (NFO), för närvarande i form av Östfold fylkeskommune. Beslut om prioritering av enskilda projekt fattas dels i programmets två **Styrkommittéer** (SK), dels i **Övervakningskommittén** (ÖK). ÖK fattar beslut i projekt som rör hela ÖKS-geografien. Det formella



beslutet om finansiering fattas slutligen av FM. Operativt genomförs programmet genom det **Gemensamma Sekretariatet** (GS), med kontor i Köpenhamn och Göteborg.

Det praktiska genomförandet sker i nära samverkan med **regionalt tillväxt- och utvecklingsansvariga myndigheter** (RTA) i respektive land, dvs. med regioner och fylken. Förutom projektbeslut har ÖK också en övervakande uppgift som rör programmets samlade genomförande. ÖK, som också utser en referensgrupp inom sig, har bl.a. till uppgift att styra utvärderingsarbetet kopplat till programmet.

Tabell 1 Programområdets regionala utbredning

Land	Region, Län, Fylke
Danmark	Hovedstaden – Sjaelland – Midtjylland – Nordjylland
Sverige	Skåne – Halland – Västra Götaland
Norge	Oslo – Akershus – Östfold – Buskerud – Vestfold – Telemark – Aust-Agder – Vest-Agder

Figur 2 Karta över programområdet



1.1 Utvärderingsuppdraget

Utvärderingsuppdragets syfte har varit att, med en utvärdering av resultatutvecklingen i programmet som bas, bidra till en förbättrad övergripande måluppfyllelse. Ett uttalat syfte har också varit att i detta arbete nära involvera aktörer och intressenter som tillsammans skapar programgenomförandet. Även om resultatutvecklingen varit i fokus, så har också frågan om programmets organisation och genomförande varit viktig att analysera, då dessa skapar grundförutsättningarna för resultat och måluppfyllelse.



Här bör nämnas att flera av projekten också har särskilda projektutvärderare (följeforskare) knutna till sig. Alla projekt med en ERUF-budget som överstiger 2 MEUR har som beslutsvillkor att använda en extern utvärderare. Även mindre projekt kan välja att använda en extern utvärderare. Det är viktigt att notera att vårt uppdrag inte har handlat om att utvärdera de enskilda projekten. Projekten och deras resultat sätts i denna utvärdering i sammanhanget av deras faktiska, förväntade eller potentiella bidrag till programmålen i dess olika avseenden.

Ett ytterligare syfte har varit att bidra med kunskaper och erfarenheter från andra internationella samverkansprogram. Detta har i huvudsak gjorts i samband med de lärseminarier som också utgjort en del av utvärderingsarbetet.

Följande rapport utgör slutrapporteringen i utvärderingsuppdraget. Den första delrapporten från utvärderingen lämnades under våren 2017 och den andra delrapporten lämnades under våren 2018. De fokuseringar och avgränsningar vi gör i denna slutrapport har sin grund i tidigare delrapporter samt i en dialog med uppdragsgivaren.

Det huvudsakliga innehållet i denna rapport har som ett led i kvalitetssäkringen bland annat presenterats för Övervakningskommitténs referensgrupp för utvärdering.

Nedanstående utvärderingsfrågor har utgjort de mer detaljerade frågeställningarna för arbetet med slutrapporten:

- Vilka resultat levererar projekten och hur förhåller dessa sig till programmets mål och till mervärdet av ett gränsregionalt program?
- Hur ser regionerna och länderna på de gränsöverskridande samarbetsprogrammen ur ett mer strategiskt perspektiv?
- Hur kan vi få framtida program att vara tydligare i förväntan och förvaltning i de avseenden som nämns i de två tidigare frågorna?

Den första frågan har sin bakgrund i de metodval som har gjorts i tidigare skeden av programmet. De två tidigare rapporterna har när det gäller projektresultaten utgått från en värdering av projektens syn på sitt resultatskapande som grundat sig i dialogseminarier där utvärderarna har träffat projekten i grupper om 5 – 8 projekt per tillfälle. I denna rapport har vi istället grundat vårt arbete på intervjuer med representanter för ett projekt i taget. Målet för detta har varit att få en mer detaljerad bild av projekten och deras resultatskapande.

Utöver detta har vi också genomfört en förenklad omvärldsanalys som söker belysa frågor om gränsöverskridande mervärden, samarbete med regioner i icke-medlemsländer och möjligheter att bygga långsiktiga resultat och programägarskap. Resultaten av den omvärldsanalysen presenteras i en separat bilaga 4.



1.2 Utvärderingens genomförande

I samråd med uppdragsgivaren och med Övervakningskommitténs referensgrupp för utvärdering har vi kommit överens om några särskilda fokuseringar i denna rapport i jämförelse med de tidigare. I denna slutrapport har utvärderingen fokuserat på:

- Genomförande – med fokus på programmets ägarskap och regionernas roll
- Projektresultat och programmålsresultat – med utgångspunkt i ett mindre antal utvalda projekt

Materialinsamlingen inför denna slutrapport har bestått av tre huvudsakliga delar. För det första har vi genomfört platsbesök hos sex, i samråd med programorganisationen utvalda, projekt, för det andra en intervjustudie med nationella och regionala företrädare och intressenter för programmet. Slutligen har vi genomfört två analysseminarier – ett med programorganisationen och ett med övervakningskommitténs referensgrupp för utvärderingen. Nedan beskrivs de olika delarna närmare.

1.2.1 Projektbesök

I samråd med programsekretariatet har utvärderarna valt ut totalt sex projekt för "fallstudieliknande" analyser. Syftet med fallstudierna har varit att komma närmare projekten och få en bättre förståelse för vilka typer av resultat projekten levererar och hur dessa förhåller sig till programmets mål och till mervärdet av ett gränsregionalt program. Urvalet av projekt har gjorts utifrån följande tre kriterier:

1. God spridning mellan insatsområden
2. God geografisk spridning (dels avseende hemvist för lead partner, dels programmets geografier)
3. Projekt som närmar sig avslut

I Tabell 2 redovisas de utvalda projekten för besöksintervjuer och fallstudier.

Tabell 2 I samråd med programorganisationen utvalda projekt för fallstudier

Projekt	Insatsområde	Programgeografi	Lead partner	Genomförandeperiod
Smart Cities Accelerator	Grön ekonomi	Öresund	Danmarks Tekniske Universitet	20160901 – 20200228
BREATHE	Innovation	Öresund	Region Hovedstaden	20161001 – 20190930
Green Building A-Z	Grön ekonomi	KASK	Aalborg Kommune	20160901 – 20190831



Skandinaviskt elbilsektariat	Hållbara transporter	ÖKS	Dansk Elbil Alliance	20151101 – 20181031
Innovationer inom hållbar växtodling	Innovation	KASK	Agroväst Livsmedel AB	20160104 – 20181231
Nordisk jobstart +	Sysselsättning och rörlighet	ÖKS	Foreningerne Nordens Forbund	20160301 – 20190228

Utvärderarna har genomfört platsbesök hos de utvalda projekten där intervjuer har genomförts med i första hand projektledaren och projektmedarbetare i projekten. Inför besöket har utvärderarna i dialog med projektet uppmuntrat till att även bjuda in representanter från projektpartners till besöket. Detta har projekten gjort i det fall det bedömts som möjligt.

Vid sidan om föreliggande utvärderingsuppdrag är Kontigo, under perioden hösten 2018 – våren 2022, upphandlade av Region Skåne att genomföra en följeutvärdering av projektet *Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen*. Projektet befinner sig i en annan fas än de för slututvärderingen studerade projekten (tidigt i genomförandefasen), och är därför inte helt jämförbart med övriga projekt. Kontigo bedömer trots detta att projektet utgör ett intressant, ytterligare, underlag för analysen i denna slutrapport. Projektet tillhör insatsområdet Hållbara transporter, programgeografen Öresund och leds av Region Skåne.

1.2.2 Intervjustudie nationella och regionala aktörer

Det har även genomförts en intervjustudie med företrädare för nationella, regionala och lokala aktörer i programmet. Syftet med intervjustudien har varit att få en djupare förståelse för nationella, regionala och lokala aktörers roll, i förhållande till programmet. Urvalet av aktörer att intervjua har gjorts i samråd med programorganisationen. Vissa intervjuer har genomförts på plats hos aktuell aktör (antingen som enskilda intervjuer eller gruppintervjuer), andra har genomförts via telefon. En fullständig lista på intervjupersoner återfinns i Bilaga 3.

1.2.3 Analysseminarium

Så kallade analysseminarium har anordnats med programorganisationen samt Övervakningskommitténs referensgrupp för utvärderingen. Under seminarierna presenterades de preliminära resultaten och slutsatserna från slutrapporten. Syftet med seminarierna var att ge såväl programorganisationen som referensgruppen en möjlighet att tolka och reflektera kring utvärderingens preliminära resultat, samt bidra till att nyansera slutliga slutsatser och rekommendationer.



2 Projektens resultat och bidrag till programmålen

Tidigare delrapporter har belyst projektens resultatskapande utifrån ett övergripande perspektiv. Utvärderarna har dels konstaterat att det finns relativt stora skillnader mellan projekten när det gäller vilka typer av resultat som förväntas skapas, dels att det finns stora skillnader mellan projekten avseende vilken roll det gränsregionala perspektivet verkligen spelar för resultaten

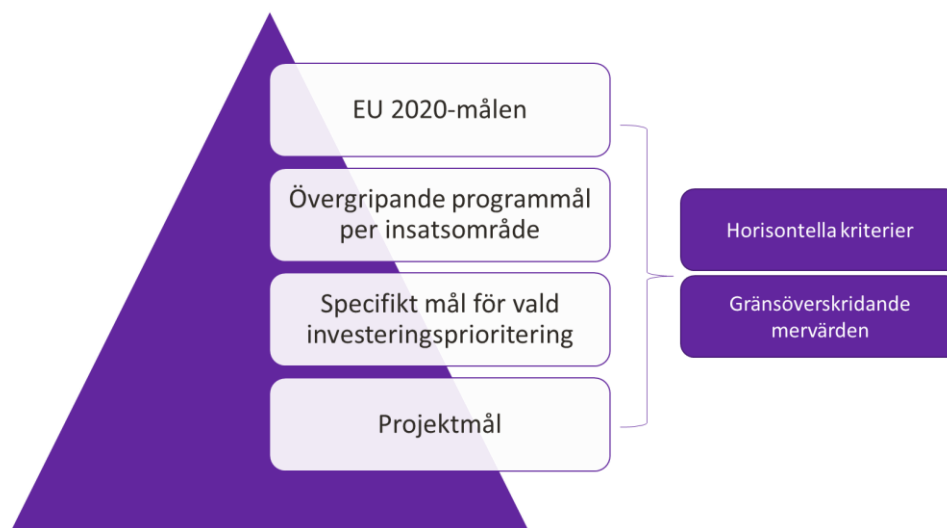
Mot bakgrund av slutsatserna i tidigare delrapporter syftar denna fördjupade analys, av ett mindre antal projekt inom programmet, till att borra djupare i vilken typ av resultat som faktiskt skapas i projekten. Analysen syftar även till att fördjupa bilden av hur projektens mål och resultat förhåller sig till programmets övergripande mål och önskade gränsregionala mervärden, samt vilka förutsättningar som finns för projektens resultat att bli bestående. Analysen baseras på intervjuer med de sju utvalda projekten, samt studier av projektdokumentation så som projektansökningar, läges- och slutrapporter.

I Bilaga 1 återfinns kortfattade beskrivningar av respektive projekts övergripande huvudproblem (vilket behov de är tänkta att möta), organisering samt huvudsakliga beskrivna aktiviteter och resultat. I Bilaga 2 presenteras insatsområde, övergripande program mål på insatsområdesnivå, specifikt mål och projektmål för respektive projekt.

2.1 Projektens koppling till mål på olika nivåer

För projekten finns en målhierarki att förhålla sig till såsom illustreras i figuren nedan.

Figur 3 Målhierarki för projekten



Alla projekt utgår från sina egna projektmål, dvs. de mål som projektets parter har kommit överens om ska utgöra projektets fokus. För att få finansiering från ÖKS krävs dock att projekten också förhåller sig till programmålen. Dessa är av olika typ: Mest konkret är att projekten ska bidra till de så kallade specifika målen för den investeringsprioritering de valt inom det insatsområde som man får sin finansiering från. För varje insatsområde finns också formulerat ett så kallat övergripande programsmål som utgör en konkretisering av det samlade övergripande programmålet. Detta relaterar till de tematiska målen och vidare mot EU 2020-målen om ett smart, hållbart och inkluderande Europa. Alla projekt ska också följa ett antal horisontella kriterier (hållbar utveckling, lika möjligheter och icke-diskriminering samt jämställdhet) som också de kan betraktas som en typ av mål för projekten. Slutligen ska projekten genom samverkan över minst en landsgräns bidra till målen för det territoriella samarbetet inom EU, det vill säga att minska gränsers negativa påverkan på gränsregionernas förmåga att uppnå en harmoniserad ekonomisk, social och kulturell utveckling i regionen som helhet.¹

Flera faktorer kan påverka projektens möjligheter att bidra till programmålen uppfyllelse. Tidigare utvärderingsrapporter har visat att det funnits en stor samstämmighet vad gäller projektaktörernas syn på projektmålen och att denna samsyn till och med har stärkts under projektens löptid och under programmets gång.² Dock har utvärderingsrapporterna visat att kopplingen mellan projektmålen och programmålen har varit svagare – framför allt under insatsområdet innovation. Detta gäller i synnerhet de specifika målen.

Utvärderarna bedömer att kopplingen mellan programmålen (övergripande och specifika) och projektmålen för de sju projekt som studerats närmare inom ramen för slututvärderingen, är relativt tydlig. Intervjuer med projekten visar även, i linje med tidigare utvärderingsrapporter, att det finns en samsyn i projekten kopplat till projektmålen och det framför allt är mot dessa projektet styr i sitt genomförande. Vidare verkar inte de studerade projekten se några egentliga svårigheter att koppla sina projektmål mot programmålen (övergripande och specifika) – och uttrycker i vissa fall att programmålen formulering erbjuder ett tillräckligt utrymme för flexibilitet i utformandet av projektet, dess mål och genomförande.

Tabell 3 visar exempel på målhierarkin (övergripande programsmål på insatsområdesnivå, specifikt insatsområdesmål, samt formulerade projektmål) för tre av de sju studerade projekten. Målhierarkierna för samtliga sju projekt återfinns i Bilaga 2.³

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1299/2013 av den 17 december 2013 om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete, § 5.

² Utvärderingsrapport 2 s. 22

³ En särskild diskussion om projektens kopplingar till EU2020 målen återkommer vi till längre fram i rapporten.



Tabell 3 Målhierarkin för tre av sju studerade projekt

Projekt	Insatsområde	Övergripande program mål på insatsområdesnivå	Specifikt mål	Projektmål (förkortade)
Innovationer för hållbar växtodling	Innovation	Förbättra kapaciteten för FOI	Öka tillämpad forskning och innovationsinriktad aktivitet inom ÖKS-området	Att fler innovativa metoder och tekniker för en effektivare och mer hållbar växtodling kommersialiseras och används inom ÖKS-området
Green Building A-Z	Grön ekonomi	Utveckla nya och använda befintliga tekniker för minskad energianvändning och ökad andel förnybar energianvändning	Minskad energiförbrukning i offentlig verksamhet	Säkra att kommuner och verksamheter har metoder, verktyg och kompetens att realisera hållbarhet och energieffektivisering i den offentliga infrastrukturen Ge företag kompetenshöjande insatser som ger dem kompetens nog att kunna efterleva de krav privata och offentliga byggherrar ställer på hållbarhet och energieffektivitet
Skandinaviskt elbilssektariat	Transport	Effektiva och hållbara transporter för en sammanhängande attraktiv och tillgänglig gränsregion	Öka det miljövänliga transportarbetet i utvalda korridorer, inklusive i kärnnätverket TEN-T samt i och omkring tätorter	Hjälpa kommuner och regionala myndigheter i fråga om E-mobilitet genom kostnadsfri rådgivning och assistans

2.1.1 Målens formulering och de gränsregionala mervärdena

Utvärderarna lyfte redan i den första delrapporten fram att en avgörande fråga för ett gränsregionalt samarbetsprogram som ÖKS är vilken roll det gränsöverskridande samarbetet spelar för projekten, dess mål och resultatskapande. Vidare lyfte utvärderarna att programmets beskrivningar av insatsområdena, och formuleringen av specifika mål, i vissa fall hade en otydlig koppling till det tänkta gränsregionala mervärdet i projekten.

Utvärderarna bedömer att det endast är tre av det totalt tio specifika målen i programmet som tydligt kräver gränsregional samverkan för att kunna uppnås, två inom Transport och ett inom Sysselsättning. Det handlar om målen att *Förbättra tillgängligheten till och genom ÖKS* (transport),



Minska transporttiden med miljövänliga transporter till närmaste TEN-T knutpunkt (Transport), samt Öka antalet gränspendlare (Sysselsättning). Inom insatsområdena Transport och Sysselsättning bedömer utvärderarna även att det gränsregionala mervärdet är tydligt beskrivet i de övergripande programmålen på insatsområdesnivå (se Tabell 4).

Bland de studerade projekten är det två projekt som valt att arbeta mot något av dessa tre specifika mål: Ett sammanhängande transportsystem och Nordisk jobstart+. Det är utvärderarens bedömning att dessa projekt också är de enda som tydligt har inkluderat gränsregionalt mervärde i sina projektmål (se Tabell 4).

Tabell 4 Målhierarkin för Ett sammanhängande transportsystem och Nordisk jobstart +

Projekt	Insatsområde	Övergripande programmål på insatsområdesnivå	Specifikt mål	Projektmål (förkortade)
Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen	Transport	Effektiva och hållbara transporter för en sammanhängande attraktiv och tillgänglig gränsregion	Minska transporttiden med miljövänliga transportformer (för personer och gods) till närmaste knutpunkt i TEN-T	Främja tillgängligheten med hållbara transportformer inom Greater Copenhagen och stärka regionen som knutpunkt inom det transeuropeiska transportnätverket TEN-T
Nordisk jobstart +	Sysselsättning	Främja potentialen genom att bidra till att integrera arbetsmarknaden och få bort gränshinder	Öka antalet gränspendlare	Minska arbetslösheten bland ungdomar med högre utbildning, samt minska barriären mot en övergripande arbetsmarknad, genom att använda gränsområdet som en enhetlig arbetsmarknad.

Analysen pekar på att det är formuleringen av programmålen, då framför allt de specifika programmålen, som har störst betydelse för hur projekten formulerar sina mål. Ett exempel som styrker detta resonemang är projektet Skandinaviskt elbilsekretariat. Projektet sorteras in under insatsområdet Transport – där det gränsregionala mervärdet bedöms vara tydligt formulerat i det övergripande programmålet på insatsområdesnivå. Däremot har projektet valt att arbeta mot ett specifikt mål där det gränsregionala mervärdet inte är lika tydligt, vilket avspeglar sig i såväl projektets målformuleringar som genomförande. (se Tabell 3 och utvecklat resonemang nedan).



2.1.2 Projektens förhållningssätt till målet om gränsregionalt mervärdeskapande

I den teoretiska modell över gränsregionala mervärden (Figur 4) som Kontigo föreslagit som en grund för utvärderingen har det pekats ut några olika alternativ för hur det gränsregionala samarbetet kan ge mervärden för projekten i programmet.⁴

Figur 4 Teoretisk modell över gränsregionalt mervärdeskapande i programmet

Former för gränsöverskridande samverkan



Mervärdeskapande bas



Källa: Kontigo AB

I figurens bas illustreras det hur gränsregionala samverkansmervärden kan skapas i projekten: antingen genom att gränshinder överbryggas, att man ser gränsen (och de skillnader mellan parterna och deras förutsättningar som gränsen skapat) som en tillgång som kan utnyttjas eller att man genom gränsöverskridande samverkan kan skapa en större kritisk massa för det syfte man vill uppnå. I figurens övre del illustreras olika grader/djup för samverkan, där vi menar att mervärdeskapandet oftast underlättas i takt med att samverkan fördjupas (dvs. ju längre åt höger i figurens övre del projekten befinner sig).

I de projekt som studerats inom ramen för slututvärderingen menar utvärderarna att samtliga typer av gränsregionalt mervärdeskapande som beskrivs i modellens bas återfinns. Detsamma gäller för samtliga grader/djup av gränsregional samverkan i projekten. Det är alltså tydligt att även de projekt som inte har gränsregional samverkan tydligt formulerat i sina projektmål, bidrar till, eller nyttjar, gränsregionala mervärden i genomförandet av sina projekt. Skillnaden är att dessa projekt snarare betraktar det gränsregionala samarbetet som ett medel att nå projektets mål, än ett mål i sig. Ur programsynvinkel behöver detta inte vara ett problem. Även om *programmet* har som mål att utveckla och förstärka mervärden från gränsregional samverkan behöver detta inte vara varje projekts mål i sig. Den samverkan som projektet innebär kan också, även om detta inte är ett projektmål, bidra till att skapa gränsregionala mervärden.

Samtidigt visar intervjuer med projekten att det skiljer sig avseende hur stor vikt projekten lägger vid att nyttja och skapa gränsregionala mervärden i projektens genomförande. Det är utvärderarnas bedömning att frågan om hur centralt det gränsregionala perspektivet är i projektets genomförande ofta har stor betydelse för projektets förmåga att bidra till ett gränsregionalt mervärdeskapande. Figur 5 visar utvärderarnas bedömning av huruvida de studerade projekten betraktar det

⁴ Denna modell har också inspirerat ÖKS programmets egna modell kring gränsregional samverkan i programmet.



gränsregionala samarbetet som ett medel eller mål, samt utvärderarnas bedömning om projekten lägger större eller mindre vikt vid de gränsregionala mervärdena i projektets genomförande.

Figur 5 Gränsregionala mervärden som medel eller mål

	Medel	Mål
Stor vikt	<ul style="list-style-type: none"> • Green Building A-Z • BREATHE 	<ul style="list-style-type: none"> • Ett sammanhängande transportsystem • Nordisk jobstart +
Mindre vikt	<ul style="list-style-type: none"> • Skandinaviskt elbilssektori 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovationer för hållbar växtodling • Smart Cities Accelerator

Figur 5 visar att de två projekt som mest tydligt har inkluderat gränsregionala mervärden i sina målformuleringar (Ett sammanhängande transportsystem och Nordisk jobstart+) också bedöms lägga stor vikt vid det gränsregionala mervärdeskapandet i genomförandet av projekten. Bland de studerade projekten är det också dessa två som verkar inom något av de tre specifika mål som bedöms ha gränsöverskridande mervärden integrerat i sin formulering.⁵

Om vi kopplar ihop det gränsregionala mervärdeskapandet i de här projekten med vår teoretiska modell för gränsregionalt mervärde (Figur 5), handlar de här projekten främst om att *överbygga gränshinder* och skapa/bidra till/realisera gränsöverskridande systemlösningar (som utan gränsen som hinder skulle ha funnits på plats). I Ett sammanhängande transportsystem handlar det t.ex. om att skapa förutsättningar för ett gemensamt kollektivtrafiksystem för biljetter och trafikinformation i Greater Copenhagen. I Nordisk jobstart + handlar det om att överbygga barriärer för en gränsregional arbetsmarknad genom att utveckla långsiktigt hållbara arbetsmetoder och verktyg för att stödja rekrytering och omlokalisering av arbetskraft. I båda projekten krävs ett gemensamt arbete mellan aktörer över gränserna för att nå projektens mål. I projektansökan för Ett sammanhängande transportsystem beskrivs det gränsregionala mervärdet på följande vis:

Ett sammanhängande transportsystem inom Greater Copenhagen kan inte förverkligas utan ett gränsöverskridande samarbete. Det gäller i den övergripande strategiska utvecklingen, planeringen och nyttjande av transportsystemet, såväl som i praktiska genomföranden t ex allmän reseinformation samt biljetthantering inom kollektivtrafiken.

⁵ Dessa tre specifika mål är: Förbättra tillgängligheten till och genom ÖKS (transport), Minska transporttiden med miljövänliga transporter till närmaste TEN-T knutpunkt (Transport), samt Öka antalet gränsarbetspendlare (Sysselsättning)



Figur 5 visar vidare att de projekt som beskriver det gränsregionala samarbetet som ett medel att nå sina mål bedöms lägga större eller mindre vikt vid det gränsregionala i det faktiska genomförandet av projekten. Ett exempel på projekt som bedöms lägga stor vikt vid det gränsregionala samarbetet, trots att detta i sig inte beskrivs som ett mål för projektet, är Green Building A-Z. Projektet beskriver att möjligheten att utnyttja gränsregionala mervärden har funnits med som en röd tråd från ansökan till genomförandet av projektets samtliga delar. Det här projektet ser på *gränsen som en resurs* för att bygga ny kunskap och utnyttja varandras styrkeområden inom energieffektivt byggande över landgränserna. Avseende graden för samverkan bedöms projektet ha fördjupat samverkan under projektets genomförande och arbetar nu tillsammans för att göra den kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring som skett i projektet hållbar på längre sikt, till exempel genom att etablera bestående nätverk. Detta har i sin tur lett till att en stor del av projektparterna tillsammans har formulerat en ny ansökan till programmet.

Inget av projekten BREATHE, Innovationer för hållbar växtodling eller Smart Cities Accelerator har formulerat projektmål som tydligt bygger på gränsregionala samarbeten. Däremot handlar samtliga tre projekt i olika utsträckning om att nyttja och bygga *kritisk massa* över gränserna, vilket i sig kan betraktas som ett mål som kräver gränsregional samverkan. I sammanhanget bedömer vi dock att BREATHE lägger större vikt vid det gränsregionala samarbetet än övriga två projekt. Projektet beskriver att samarbetet har utgjort grunden för uppbyggnaden av kritisk massa avseende såväl forskningskompetens som framtagandet av en testpopulation. I övriga två projekt bedöms det gränsregionala mervärdena vara mer begränsade och handlar till exempel om att utbyta kunskap och erfarenhet samt fördjupa redan befintliga samverkansstrukturer över gränserna. I en av lägesrapporterna från Innovationer för hållbar växtodling beskrivs det gränsregionala mervärdena på följande vis:

Det är väldigt givande att delta i ett gemensamt nordiskt projekt, där vi kan utbyta erfarenheter och ny kunskap med våra partners via projektmötena, hemsida och nyhetsbrev mm. Partners inom projektet har nu jobbat ihop under en lång period och arbetar för gemensamma samverkanslösningar för en större spridning och ett säkrare resultat. Användandet av ny mötesteknik och enkel teknik för inspelning vid seminarier underlättar en fortsatt samverkan och höjer den gränsregionala nyttan.

Även de projekt som bedöms lägga mindre vikt vid det gränsregionala samarbetet beskriver i intervjuer och lägesrapporter att det gränsregionala samarbetet har haft betydelse för projektens resultatskapande. Dock bedöms det gränsregionala vara mer eller mindre tydligt i projektens olika delar, snarare än att det löper som en röd tråd genom projekten. Vidare bedöms det gränsregionala samarbetet främst handla om att utbyta kunskap, snarare än att skapa ny kunskap, och graden av samverkan befinner sig närmare relationsbyggande än vad vi i modellen beskriver som gemensamt arbete. Till exempel kan den gränsregionala samverkan i praktiken handla om att kalla till gemensamma avstämningsmöten där progression i projektets olika delar stäms av. I Skandinaviskt elbilssektoriats slutrapporter beskrivs till exempel det gränsregionala mervärdet på följande vis:

Arbetet över gränserna är av stor betydelse för de tre parter som driver projektet. Innan detta projekt hade de tre parterna ingen eller väldigt lite kontakt med varandra. Genom detta projekt har partnererna fått ett mycket närmare samarbete med varandra //...// I de tre länderna finns goda exempel på hur man bör göra men också på hur man inte bör göra för att öka kunskapen i ämnet samt öka antalet laddbara bilar i en region eller nation. Dessa exempel sprids till de kommuner och regionala myndigheter som projektet kommer i kontakt med.

Det är snarast så att man arbetar sida vid sida än tillsammans i dessa projekt. Om aktörer som samverkar i projekten har arbetat tillsammans tidigare eller inte kan ha betydelse för projektens förmåga att etablera ett djupare samarbete. Vi kan och bör inte förvänta oss att alla projekten ska



ha samma möjlighet att bygga sådan samverkan, men utifrån de samlade utvärderingsinsatserna ser vi att det förekommer att projekt inte heller har ambitionen att bygga en mer långsiktig samverkan. I de fallen domineras projekten snarast av att det är den generella finansieringsutmaningen som aktörerna på var sida gränsen förhåller sig till och då riskerar det gränsregionala mervärdet främst att utgöras av själva finansieringen snarare än att bli ett tydligt mål eller uttryckligt mervärde.

2.2 Projektens resultat

Analysen omfattar också vilka typer av resultat som de gränsöverskridande projekten skapar. I Tabell 5 presenteras fyra olika kategorier av resultat som utvärderarna identifierat i de studerade projekten. De identifierade resultatkategorierna är kunskap, nätverk/samverkansstrukturer, verktyg och metoder samt produkter och tjänster. Här är det viktigt att notera att nätverk och samverkansstrukturer i denna mening är något annat än de sätt som projekten skapar mervärden på. Här handlar det om resultat som projektet efterlämnar. I diskussionen om hur mervärdena av samverkan skapas, handlar det istället om hur arbetet över gränsen ser ut i genomförandet av projekten.

Inom resultatkategorierna *Kunskap* ser vi t.ex. att projekten skapar olika typer av resultat kopplat till kunskap beroende på vem som är tänkt att ta ägarskap för resultaten när projektet avslutas. Om kunskapen primärt är tänkt att användas av projektets ingående organisationer, handlar resultaten främst om att *skapa* ny kunskap och *öka* befintlig kunskap. Om det istället är organisationer och aktörer utanför projektet som är tänkta att ta ägarskapet för resultaten, handlar resultatskapandet i projektet snarare om att *sprida och förankra* kunskap hos relevanta aktörer. Viktigt att notera är att ett projekt kan skapa resultat inom flera kategorier och ägna sig åt mer än en typ av resultatskapande inom ramen för projektet.

Tabell 5 Resultat kategorier, ägandeskap till resultaten och typer av resultat⁶

Kategori	Ägandeskap till resultaten	Typ av resultatskapande	Exempel från de studerade projekten	Exempel på projekt
Kunskap	Koncentrerat (primärt ingående organisationer)	Skapa/öka	Projekten har skapat/ökat kunskap genom t.ex. ökad tillämpad forskning, tester, pilotverksamheter och ökat antal verksamma forskare	Innovationer för hållbar Växtodling Green Building A-Z BREATHE Smart Cities Accelerator
	Allmänt och/eller mottagarorganisat	Sprida/förankra	Projekten har kommunicerat och förankrat kunskap hos aktörer/tänkta mottagare	BREATHE

⁶ Projektet Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen befinner sig i en tidig genomförandefas av sitt projekt, varför vi inte inkluderar projektet i denna värdering av projektresultat.



	ion utanför projektet		utanför projektet (t.ex. företag och nationell nivå)	
Nätverk/ samverkans strukturer	Koncentrerat (primärt ingående organisationer)	Skapa	Projektet har skapat nya samverkansformer och nätverk och/eller ökat antalet samarbeten inom ramen för projektet	Green Building A-Z Skandinavisk elbilssektori
	Allmänt och/eller mottagarorganisation utanför projektet	Utveckla och permanenta	Projektet har vidareutvecklat/stärkt/permanentat strukturer för fortsatt samverkan/samarbeten efter projektet	Innovationer för hållbar växtodling
Verktyg och metoder	Koncentrerat (primärt ingående organisationer)	Utveckla	Projektet har utvecklat/testat/verifierat nya metoder och tekniker (t.ex. för minskad energiförbrukning)	Innovationer för hållbar växtodling BREATHE Smart Cities Accelerator
	Allmänt och/eller mottagarorganisation utanför projektet	Tillgängliggöra	Projektet har tillgängliggjort verktyg och metoder genom att stärka infrastrukturen för spridning och kommersialisering av nya metoder och verktyg	Innovationer för hållbar växtodling BREATHE
Produkter och tjänster	Koncentrerat (primärt ingående organisationer)	Tillämpa	Projektet har testat och tillämpat nya eller utvecklade produkter och tjänster inom ramen för projektet (t.ex. för ökad gränsmobilitet)	Nordisk jobstart+
	Allmänt och/eller mottagarorganisation utanför projektet	Dela	Projektet har delat produkter och tjänster till aktörer utanför projektet (t.ex. företag och eller nationella aktörer)	Nordisk jobstart+

Exempel på specifika resultat de studerade projekten har skapat inom ramen för de olika kategorierna ges i projektbeskrivningarna i Bilaga 1.



2.2.1 Projektens förutsättningar att skapa hållbara och gränsregionala resultat

Som vi kan se i Tabell 5 finns det olika tänkta mottagare av resultaten i de studerade projekten. I en del projekt är resultaten främst tänkta att användas av den projektägande organisationen och de olika parterna i projekten. I andra projekt är målet att tillgängliggöra och lämna över projektresultaten till aktörer utanför projektet. Oavsett förhållningssätt till ägandeskapet av projektets resultat, visar utvärderingen att det krävs att projekten arbetar aktivt för att skapa förutsättningar för resultaten att bli hållbara och gränsregionala. Till exempel kopplat till hur projekten arbetar med ägarskap, representation i styr- och projektgrupp, förankring under projektgenomförandet, kommunikation och mottagarkapacitet hos de aktörer som är tänkta att ta emot resultaten.

I textrutan nedan presenteras tre exempel från de studerade projekten där utvärderarna bedömer att man förhåller sig olika till mottagare och ägarskap av projektens resultat. Projekten representerar också exempel på olika typer av projektägande organisationer och samverkansparter i programmet.

Exempel från projekten:

Innovationer för hållbar växtodling leds av utvecklingsbolaget Agroväst. Projektet bedrivs som ett partnerskap mellan Agroväst, Research Institutes of Sweden (RISE), Naturbruksskolan Söderåsen, Sveriges Lantbruksuniversitet, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) och SEGES. Deltagandet i projektet och resultaten som kommer ur projektet beskrivs som en naturlig del i Agroväst POS-program (precisionsodling Sverige), som är ett av Agroväst fem FOI-program. Projektets förhållningssätt till ägandeskapet av resultaten bedöms främst innefatta i projektet ingående organisationer (se Tabell 5).

Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen projektleds av Region Skåne. Projektet är ett partnerskap mellan Region Skåne, Malmö stad, Region Huvudstaden, Region Själland, Helsingborg stad, Kristianstad kommun, Köpenhamns kommun, Helsingörs kommun, Aalborg Universitet samt Lunds Universitet. Projektet genomförs inom ramen för samarbetet i Greater Copenhagen och beskrivs som ett led i att förverkliga den för regionen gemensamma trafikchartern. Projektets förhållningssätt till ägandeskapet av resultaten bedöms vara allmänt (se Tabell 5).

Skandinaviskt elbilsekretariat har projektletts av intresseorganisationen Norsk elbilforening och bedrivs i partnerskap med intresseorganisationerna Dansk Elbil Alliance och Power Circle. Projektet beskrivs som en möjlighet att skapa ett gemensamt nordiskt sekretariat (ny samarbetsstruktur) för att hjälpa kommuner och regionala myndigheter att identifiera möjligheterna till genomförande av E-mobilitet. Projektets förhållningssätt till ägandeskapet av resultaten bedöms främst innefatta i projektet ingående organisationer. (se Tabell 5)

Oberoende av om projektet arbetar för ett koncentrerat eller allmänt ägarskap av projektets resultat, visar utvärderingen att mottagarkapaciteten hos de aktörer som är tänkta att använda resultaten är avgörande för resultatens förutsättningar att bli hållbara och gränsregionala.



Om resultaten ska användas av den egna organisationen och/eller av partnerorganisationerna (som är fallet i Innovationer för hållbar växtodling och Skandinaviskt elbilsektariat) menar utvärderaren att det krävs en viss typ av organisationsstruktur hos ägarorganisationen för att lyckas. Den här typen av organisationsstruktur bedöms till exempel finnas i den projektledande organisationen för Innovationer för hållbar växtodling. Projektets ingående aktörer samverkar redan inom ramen för Agrovästs befintliga FOI-program, vilket utvärderarna menar skapar goda förutsättningar för att den kunskap och de verktyg och metoder som utvecklats och testats inom ramen för projektet, ska kunna tas emot och användas av projektets ingående organisationer på lång sikt. För att projektets resultat också ska ha förutsättningar att bli gränsregionala, krävs dessutom att aktörer från samtliga involverade länder är en del av de befintliga strukturerna, samt att det sker en aktiv samverkan och kommunikation under projektets genomförande.

I projektet Skandinaviskt elbilsektariat bedöms liknande typer av resultatmottagande strukturer saknas. Varken den projektägande organisationen eller partnerorganisationerna bedöms ha organisatoriska eller resursmässiga förutsättningar att driva vidare ett gränsregionalt sekretariat för e-mobilitet utan externa projektmedel. Detta har lett till att resultaten i projektet har begränsats till den kunskapspridning till kommuner, och det kunskapsutbyte mellan projektaktörer, som skett inom ramen för projektet. Projektets ingående organisationer bedöms heller inte ha samverkat och kommunicerat i den utsträckning som skulle krävts för att lyckas med projektets ambition att skapa en gemensam, hållbar och gränsregional plattform för best-practise lösningar som ett resultat av projektet.

När resultaten är tänkta att användas av andra organisationer än de som ingår i projektet (som är fallet i Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen) menar utvärderarna att det krävs andra saker av projektet för att lyckas skapa hållbara resultat. Dels krävs en projektägare med rätt kontakter och ingångar, dels ett gediget förankrings- och kommunikationsarbete under projektgenomförandet. Dessutom är representationen i såväl projektgruppen, som i projektets styr- och referensgrupper avgörande för att lyckas med det löpande förankringsarbetet. Utvärderarna bedömer att Ett sammanhängande transportsystem drivs av en aktör som har de rätta resurserna och ingångarna (Region Skåne) och att representationen i projektets styr- och referensgrupper skapar goda förutsättningar för förankring hos till exempel nationella aktörer som Trafikverket och Bane Danmark. Dock menar utvärderarna att projektet har ett stort arbete framför sig kopplat till löpande kommunikations- och förankringsarbete, samt med att säkra mottagarkapacitet hos, och spridningen till, de kommuner i framförallt regionens perifera områden projektet vill nå ut till. I projektets organisation finns dessutom en naturlig gränsregional mottagare av projektresultaten i form av trafikcharter-gruppen, som består av representanter från samtliga regioner i Greater Copenhagen. Att denna typ av gränsregional överbyggnad finns i projekten bedöms generellt som ovanligt i programmet.

2.2.2 Resultaten i relation till programmålen

Precis som utvärderarna konstaterat i tidigare delrapporter bedöms projektens resultat relativt väl ligga i linje med dels de projektmål de själva formulerat, dels de program mål som formulerats för insatsområdena.

2.3 Programmets bidrag till EU 2020-målen

ÖKS-programmet ska även bidra till att nå målen i EU 2020-strategin. Strategin, som beslutades av EU:s stats- och regeringschefer 2010, innehåller sammanlagt fem mål för "ett smartare, grönare och mer inkluderande EU":

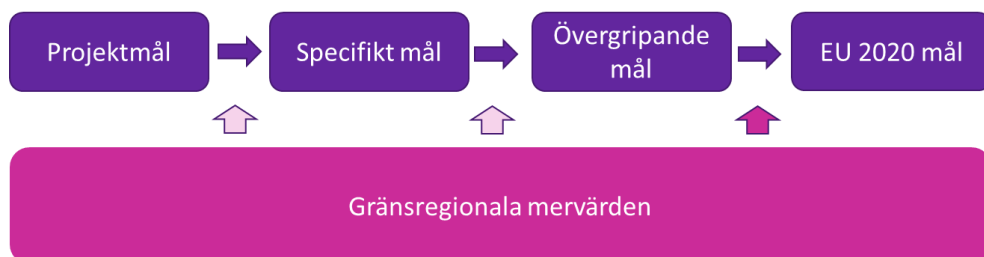


1. Att eftersträva en höjning av sysselsättningsgraden till 75 procent för kvinnor och män i åldrarna 20–64 år, bland annat genom ett ökat deltagande av ungdomar, äldre arbetstagare och lågkvalificerade arbetstagare samt en bättre integration av lagliga migranter
2. Att förbättra villkoren för forskning och utveckling, särskilt i syfte att höja de kombinerade offentliga och privata investeringarna inom denna sektor till 3 procent av BNP
3. Att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent i förhållande till 1990 års nivåer. Att öka de förnybara energikällornas andel av den slutliga energikonsumtionen till 20 procent och eftersträva en ökning av energieffektiviteten med 20 procent. Att uppnå energi- och klimatmålen 20/20/20
4. Att förbättra utbildningsnivån, särskilt genom att sträva efter att minska antalet elever som i förtid avbryter sin skolgång till mindre än 10 procent och genom att öka andelen 30–34 åringar som har avslutat en eftergymnasial utbildning eller motsvarande utbildning till minst 40 procent
5. Att främja social delaktighet, framför allt genom fattigdomsminskning, genom att sträva efter att åtminstone 20 miljoner människor ska komma ur en situation där de riskerar att drabbas av fattigdom och social utestängning

EU 2020-målen är generella för en stor del av EU:s insatser, däribland struktur- och investeringsfonderna. Det är främst de tre första målen (fetmarkerade) som är av relevans för de gränsregionala samarbetsprogrammen och för ÖKS-programmet.

Programlogiken i detta avseende illustreras i Figur 6. Projekten ska via projektmålen, de specifika målen och de övergripande målen för respektive insatsområde bidra till EU 2020 målen. Gränsregionala mervärden ska öka projektens bidrag till de specifika målen och deras uppfyllelse av de övergripande målen. När det gäller EU 2020 målen påverkas dessa dels av huruvida projekten genom mållogiken verkligen bidrar till att målen nås, men också av huruvida det finns en mer direkt koppling mellan gränsregionala mervärden och uppfyllelsen av EU 2020-målen.

Figur 6 Relationen mellan projektmål, program mål och EU 2020-mål samt gränsregionala mervärden



Tabellen nedan sammanfattar vår analys av projektens bidrag till programmålen och kopplingen till EU 2020 målen. Tabellen belyser särskilt huruvida bidragen till EU 2020-målen stärks av programmets gränsregionala syfte och de mervärden detta skapar. Analysen utgår delvis från vår tidigare analys av gränsregionala mervärdenas roll i projekten. Utifrån denna ser vi nu också till projektens koppling till EU 2020-målen och till de gränsregionala mervärdenas roll för att projekten ska kunna bidra till EU 2020-målen. Analysen överraskar inte. Det krävs att projekten antingen har tydliga gränsregionala mål eller ser gränsregionala mervärden som ett tydligt medel för att projekten också ska kunna visa att de gränsregionala mervärdena verkligen bidrar till uppfyllandet av EU 2020-målen.

Tabell 6 Gränsregionala mervärden och kopplingen till EU 2020 målen för de studerade projekten

Projekt	Gränsregionala mervärden som medel	Gränsregionala mervärden som mål	Målen koppling till EU 2020	Gränsregionala mervärdens roll för uppfyllandet av EU 2020
Innovationer för hållbar växtodling	Projektet har inte gränsregionala mervärden som tydligt medel eller mål		Kopplingen till EU 2020 målet om ökade investeringar i FoU är dock god	Gränsregionala mervärden har ingen tydlig roll i uppfyllandet av EU 2020 målet
Green Building A-Z	Gränsregionala mervärden ett viktigt medel	Ej tydliga gränsregionala mervärden som mål	Kopplingen till EU 2020 målen om minskade CO2 utsläpp och ökade energieffektivitet är god	Gränsregionala mervärden har ingen tydlig roll i uppfyllandet av EU 2020 målet
Skandinaviskt elbilssektariat	Projektet har inte gränsregionala mervärden som tydligt medel eller mål		Kopplingen till EU 2020 målen om minskade CO2 utsläpp är god	Gränsregionala mervärden har ingen tydlig roll i uppfyllandet av EU 2020 målet
Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen	Ej tydliga gränsregionala mervärden som medel	Tydliga gränsregionala mervärden som mål	Indirekt koppling till flera EU 2020 mål	Gränsregionala mervärden viktiga för EU 2020 målen
BREATHE	Gränsregionala mervärden ett viktigt medel	Ej tydliga gränsregionala mervärden som mål	Kopplingen till EU 2020 målet om ökade investeringar i FoU är dock god	Gränsregionala mervärden viktiga för EU 2020 målen
Nordisk Jobstart +	Ej tydliga gränsregionala mervärden som medel	Tydliga gränsregionala mervärden som mål	Koppling till EU 2020-målet om höjd sysselsättningsgrad	Gränsregionala mervärden viktiga för EU 2020 målen
Smart Cities Accelerator	Ej tydliga gränsregionala mervärden som medel	Ej tydliga gränsregionala mervärden som mål	Koppling till flera EU 2020 mål	Gränsregionala mervärden har ingen tydlig roll i uppfyllandet av EU 2020 målet

En viktig fråga är huruvida vi kan se att projekten som vi analyserat här är representativa för programmet och därmed ska kunna läggas till grund för vår generella bedömning av programmets



bidrag till EU 2020 målen. Vår bedömning är att mönstren här är stabila. Det krävs tydliga gränsregionala mervärden – antingen som mål eller medel – för att det gränsregionala mervärdet också ska spela en roll för förmågan att bidra till EU 2020 målen. Bedömningen grundar sig också på motsvarande analyser av gränsregionala mervärden som lämnats i delrapporterna 1 och 2 för utvärderingsuppdraget.

3 Ägaransvaret för programmet

Avgörande för att programmen inom EU:s struktur- och investeringsfonder ska vara framgångsrika är deras förmåga att vara strukturförändrande, vilket i sin tur betyder att programmets resultat och effekter måste förvaltas av dess ingående parter, det vill säga av EU-kommissionen, av medlemsstaterna och av regionerna. De gränsregionala samarbetsprogrammen är inga undantag, utan de resultat som programmen genom sina projekt åstadkommer, måste kunna bidra till att påverka strukturer för att resultaten ska vara långsiktigt bestående. En utmaning som identifierats, bland annat i delrapport 2 från ÖKS-utvärderingen, är att det saknas naturliga programägande aktörer som kan fungera som sådana ägare eller förvaltare av programresultaten.

I programorganisationen ingår såväl staterna som regioner i programområdet. Ingen av dessa delar dock sina mandat med programområdet. Till exempel har den svenska regeringen främst att ansvara för nationella svenska intressen, Region Hovedstaden, som ett andra exempel, har ett mandat som utgår från just Hovedstadsregionen och Oslo kommune, som ett tredje exempel, har inget uttryckligt mandat att arbeta gränsregionalt. Även om alla tre exemplen har mandat att arbeta internationellt har de inga mandat som rör just den gränsregionala samverkan i ÖKS-geografin. Programsamarbetet i övrigt löper under (i och för sig upprepade, men ändå) begränsade tidsperioder och innebär i sig ingen tydlig grund för en gemensam programägarorganisation.

I detta kapitel ska vi utveckla diskussionen om hur aktörerna i programmet ser på programmet och sina respektive roller ur ett sådant ägarskapsperspektiv. I analysen diskuterar vi också hur andra aktörer eventuellt skulle kunna komplettera den programägande organisationsstrukturen i ÖKS-området.



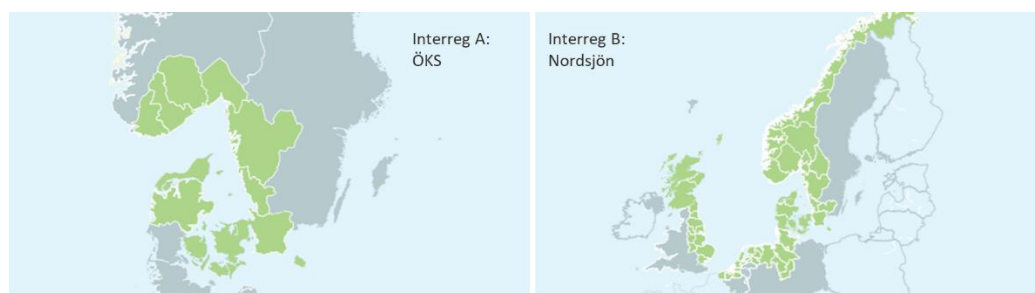
Figur 7 Illustration: STRING-nätverkets geografiska utbredning



3.1 Programgeografins utmaningar och möjligheter

De territoriella samarbetsprogrammen är av tre typer: interregionala, transnationella och gränsregionala. De gränsregionala programmen (A-programmen) syftar till att stödja en gränsöverskridande samverkan i geografiskt sammanhållna gränsregioner, till skillnad från de transnationella så kallade B-programmen, som verkar i storregionala sammanhang. Men ibland är skillnaden mellan A- och B-programmens geografi inte så stor. ÖKS programmet omfattar redan det en region som sträcker sig över havsområden och omfattar ett stort antal invånare

Figur 8 Jämförelse mellan ett Interreg A och ett Interreg B program



3.2 De nationella aktörernas syn på programmen

Det finns många skäl till varför de nationella aktörernas engagemang är viktiga i de gränsregionala programmen i allmänhet och i ÖKS-programmet i synnerhet. Flera av de frågor som programmet tematiskt har att hantera rör områden där nationella myndigheter har ett tydligt mandat, i alla eller några av länderna. Det mest uppenbara området är infrastruktur och transporter. Men även när det gäller forskning och utveckling, sysselsättning och miljö och energifrågor har staterna och statliga myndigheter ofta viktiga roller i alla tre länderna.

Även sett till hur programmen kan skapa resultat kring gränsregionala mervärden är de nationella nivåerna ofta helt avgörande. Det tydligaste exemplet handlar om mervärden som skapas genom att samverka över gränserna strävar efter att minska gränsens betydelse, till exempel genom att adressera olika typer av gränshinder. Flera studier har visat på svårigheten att hantera gränshinder utan att ha de nationella myndigheterna nära involverade.⁷

Specifikt för ÖKS-programmet är det geografiska området som i norr avgränsas av Osloregionen och i söder av Köpenhamnsregionen. Här mellan ligger bland annat Sveriges näst största och tredje största städer. Tillsammans fångar ÖKS-programmet in strategiska städer, stråk och regioner som utgör en central del av Skandinavien och som av det skälet borde engagera de nationella nivåerna i programmet och programområdet.

I såväl intervjuer som med utgångspunkt i övriga erfarenheter, är bilden av den nationella nivåns engagemang inte helt entydig. Alla intervjuade företrädare för regeringarna betonar visserligen både programmets betydelse och roll för den regionala utvecklingen i programområdet och för den nationella nivån. Men de tre regeringskanslierna lägger delvis vikten på olika aspekter.

I svenska Näringsdepartementet lyfter man fram att Sverige ser programområdet som strategiskt viktigt. Här pekar man på de nationella och internationella investeringar som genomförts i Lund i de två anläggningarna ESS och Max IV som konkreta exempel på detta. Näringsdepartementet betonar också att man ser universiteten i regionen som viktiga bärare av programtanken och på flera sätt stödjer deras engagemang i programmet. I övrigt betonar det svenska näringsdepartementet att programmen i första hand är regionernas verktyg och att det regionala intresset för programmen är avgörande både för att få fram bra projekt och för ett långsiktigt engagemang och hållbara resultat från projekten. Vidare pekar Näringsdepartementet på vikten av internationellt samarbete och hänvisar till den nationella strategin där detta och interregsamarbetet är ett av fyra prioriterade områden.

I Norge betonar Kommunal og Moderniseringsdepartementet också interregprogrammets roll för kopplingen till det europeiska samarbetet. Norge deltar i ett antal europeiska samarbeten och interreg utgör ett av dessa. Även företrädarna för Kommunal og Moderniseringsdepartementet (KMD) betonar vikten av fylkenas engagemang för att få ett strategiskt innehåll i det gränsregionala samarbetet. Samtidigt föreslog regeringen i Oslo under hösten 2016 att inte prioritera ÖKS-programmet i budgeten. Man föreslog därför att inga medel skulle sättas av för att med IR-midler finansiera norskt deltagande i ÖKS under 2017.

⁷ Nordregio 2010:1 Nordic Cross-border cooperation and cross border authority integration.



Enligt uppgifter från företrädare för KMD så prioriterade den norska regeringen de mer nordliga gränsregionala samarbetsprogrammen före ÖKS-programmet, med motiveringen att behoven av finansiering var större där. Senare tillfördes extra resurser för 2017, och för 2018 och 2019 har också resurser avsatts i statsbudgeten, dock fortfarande inte på den nivå som ursprungligen planerats. Företrädare för KMD menar dock att beslutet inte innebar att den totala statliga resursmängden till fylkenas förfogande minskade, utan det var örönmärkning av IR midler som försvann. Samtidigt stod det berörda fylken fritt att fortsätta prioritera det gränsregionala samarbetet. Fylkena menar i intervjuerna att sparkraven har försvårat för norskt deltagande i programmet.

I Danmark har programmet under senare tid präglats av en nationell regionreform vad gäller ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. Sedan januari i år har ansvaret för det näringslivsfrämjande arbetet (dit det generella regionala utvecklingsarbetet hör) flyttats från regionerna till staten, företrädd av Erhvervsfremmestyrelsen. De nya villkoren, som regleras i en lag som trädde i kraft vid årsskiftet 2019, har påverkat regionernas möjligheter att engagera sig i programmen. Ett konkret exempel är att regionerna nu lämnar sina styrelseposter i Greater Copenhagen kommittén⁸.

Sammanfattar vi de nationella nivåernas syn på programmet och på programägarskapet kan vi konstatera följande:

- I Sverige ser man programmet som viktigt, men man betonar samtidigt att ansvaret för innehåll och genomförande ligger, och bör ligga på, regional nivå
- I Norge menar regeringens företrädare att programmet är en viktig del i Norges samarbete med EU, men samtidigt prioriterades inte ÖKS-programmet när man genomförde budgetbesparingar för norska IR-midler i 2017 års budget.
- I Danmark betonar regeringen programmets betydelse särskilt för Öresundsregionen, samtidigt så råder oklarhet omkring regionernas roll i det framtida gränsregionala samarbetet.

3.3 Regionernas syn på de gränsregionala programmen

Våra intervjuer pekar i grunden på att det strategiska intresset, i synnerhet på den politiska nivån, är relativt begränsat hos regioner och kommuner med intresse för ÖKS-programmet. Här finns dock en mycket tydlig skiljelinje mellan å ena sidan kommuner och regioner i Öresundsområdet och andra sidan regioner och kommuner i KASK-geografin. Det är vår bedömning att geografin är den främsta avgörande faktorn bakom denna skillnad.

3.3.1 Aktörerna i Öresundsregionen

Det är endast i Öresundsregionen som vi har en tät gränsregion där ett stort antal invånare kan sägas dela en och samma funktionella storstadsregion. Det är också endast i Öresundsregionen som vi har en arbetspendling av betydelse, som gör att vi kan tala om en åtminstone delvis gemensam arbetsmarknad, samt en gränsöverskridande kollektivtrafik av hög kapacitet och med hög turtäthet.

⁸ LOV nr 1518 af 18/12/2018 - Lov om erhvervsfremme - Erhvervsministeriet

Självklart spelar dessa faktorer en avgörande roll för synen på det gränsregionala arbetet och härigenom på ÖKS-programmet som en källa för finansiering av detta arbete.

Såväl Region Skåne, Hovedstaden, Själland och kommunerna Köpenhamn och Malmö får alla anses ha en i huvudsak strategisk syn både på Öresundsregionen i sig och på ÖKS programmet som finansiär för det som man vill göra i regionen. Greater Copenhagen är ett tydligt uttryck för den strategiska roll som regionen spelar för Öresundsregionens aktörer. Samarbetet utgörs av fyra regioner (Själland, Hovedstaden, Skåne och Halland) och totalt 85 kommuner i Sverige och Danmark. Det övergripande syftet är att stärka regionens internationella konkurrenskraft, genom att sätta fokus på infrastruktur och transporter, innovationer, arbetsmarknad och internationell marknadsföring av regionen.

Inom Öresundsregionen finns en strategisk rollfördelning som innebär att Region Skåne ofta tagit ledningen i insatser som rör sömlös trafikering, Region Hovedstaden i arbeten som rör innovationssystemens utveckling och Region Själland har främst drivit på när det gäller digitaliseringsfrågor. Detta återspeglas också i vem som har agerat lead-partner i ÖKS finansierade projekt. Att agera lead partner menar vi är en viktig del i det strategiska ansvarstagandet för programmet. Detta blir till exempel tydligt i Region Skånes strategiska arbete med programmet. Regionen har i de nationella programmen framför allt valt att ta rollen som medfinansiär och facilitator för andra aktörer som fungerar som projektägare inom olika områden av den regionala utvecklingsstrategin. Men när det gäller ÖKS-programmet är det Region Skånes uppfattning att programmet är strategiskt och komplext och att det därför kräver att regionen i större utsträckning än annars tar på sig rollen som projektägare och lead partner.

Med detta sagt så ser vi också en skillnad mellan aktörerna inom Öresundsregionen i hur man värderar det gränsöverskridande arbetets strategiska betydelse och kanske i ännu högre grad hur man värderar betydelsen av ÖKS-programmet. Flera av de intervjuade pekar på att den administrativa bördan förknippad med programmet har lett till att de danska aktörerna frågar sig om det är "värt besväret" att arbeta med ÖKS-programmet. Detta är förvisso inte unikt för ÖKS programmet, utan poängen är att det gränsöverskridande mervärdet bör vara påtagligt om aktörerna ska finna det gränsregionala samarbetet intressant, åtminstone för dem där flera finansieringsalternativ finns tillgängliga.

Aktörerna på den danska sidan av Öresundsregionen menar att programområdet och ÖKS-programmet är gott förankrat på en allmän nivå och att detta tagit sig konkreta uttryck främst inom transportområdet och innovationsområdet, och de projekt man där är engagerad i. På andra områden har det varit svårt att få till ett konkret engagemang från de danska aktörernas sida. På svensk sida menar man att engagemanget är starkt och konkret och tar sig uttryck i flera strategiska projekt. Man upplever också att engagemanget från den danska sidan har stärkts över tid. Dock uttrycker de intervjuade aktörerna på både dansk och svensk sida en viss oro för den framtida utvecklingen av det strategiska gränsregionala samarbetet genom den försvagade roll som de danska regionerna fått genom Erhvervsfremmeloven. En del i detta handlar om en fortsatt diskussion om ytterligare reformer inom de områden som regionerna ansvarar för.

3.3.2 Aktörerna i KASK-regionen

I det övriga programområdet ser den gränsregionala logiken annorlunda ut. Vi har inga tydliga gränsregionala arbetsmarknader, med undantag för ett mindre område i norra Bohuslän och Östfold. I övrigt innebär geografin att man måste korsa stora avstånd och vatten för att utnyttja den gränsregionala dynamiken. Detta gör att fokuset för det gränsregionala mervärdesskapandet delvis måste bli ett annat, inom de flesta av de fyra insatsområdena. Inom transportområdet behöver ett



sömlöst pendlingsresande ersättas av bättre förbindelser och transportmöjligheter via de stora länkarna i TEN-T systemet. Inom Sysselsättning behöver pendling ersättas med möjligheter att mer långsiktigt ta del av utbudet på de olika arbetsmarknaderna. Och inom innovation är det kanske i mindre utsträckning forskarnas rörlighet som står i fokus och istället fyller samverkan en roll i ett gemensamt kunskapsuppbyggande.

Regionerna i KASK menar i stort sett alla att programmet ligger väl i linje med regionernas egna prioriteringar. Men samtidigt fyller inte ÖKS programmet någon tydlig roll i de olika regionala utvecklingsstrategierna. Region Nordjyllands representant menar att ÖKS-programmet inte är tydligt inskrivet i den regionala utvecklingsstrategin. I Akershus har programmet bidragit till att finansiera flera projekt som stärkt transportkorridoren från Oslo och söderut, liksom till att sätta fokus på frågor om övergången till nollutsläpp (genom övergången till en koldioxidsnål ekonomi). En viktig indikator på skillnaden mellan Öresundsregionens aktörer och KASK-aktörerna är att man i KASK i huvudsak inordnar ÖKS-programmet som ett instrument för aktörernas generella internationaliseringsarbete, snarare än som en tydlig gränsregional fråga. Det betyder att interregsamarbetet ingår i ett strategiskt utvecklingsarbete i regionerna, som inte specifikt knyter an just till den aktuella gränsregionen.

Att jämföra det strategiska arbetet i Västra Götalandsregionen med det för Region Skåne illustrerar en del av den grundläggande skillnaden mellan aktörerna som vi menar att man kan identifiera. I Västra Götalandsregionens regionala utvecklingsstrategi VG2020 spelar inte det gränsregionala arbetet någon framträdande roll. Det som i första hand nämns är betydelsen av kopplingen mot Östfold för den nordligaste delregionen Fyrbodalen. I strategin pekas på regionen som en av Sveriges mest internationaliserade, med hemmabas för flera multinationella industrikoncerner, men här finns inga exempel på ett storregionalt strategiskt sammanhang som exempelvis skulle kunna peka på regionens strategiska läge mittemellan Öresundsregionen och Osloregionen. Det regionala utvecklingsarbetets genomförande i Västra Götaland är i hög grad decentraliserat på de kommunalförbund som utgör fyra delregioner i Västra Götaland. Regionen som sådan har som strategi att inte ta på sig rollen som projektägare utan arbetar med att låta olika plattformaktörer ta den rollen. ÖKS-programmet ses i första hand som en bland andra finansieringskällor för det strategiska regionala utvecklingsarbetet i Västra Götalandsregionen.

3.4 Slutsatser ur ett programägarperspektiv

Som framkommit i projektresultatanalysen så är frågan om programägarskap en strategiskt viktig fråga ur perspektivet att långsiktigt förvalta resultaten från programmets projekt. I analysen ovan identifierades att projekten har olika mottagare för projektresultaten. I en del fall är det projektägarorganisationen och dess partnerorganisationer som utgör den främsta mottagaren och förvaltaren av resultaten. I andra fall är resultatet av projekten mer av allmän karaktär och en ägare och förvaltare av projektresultaten behöver ta vid efter projektets avslut för att inte resultaten ska riskera att "gå förlorade". Programägarskapet är också viktigt ur ett större programförvaltande perspektiv. Geografierna kring de gränsregionala samarbetsprogrammen har varit stabila över en längre tid och även om det finns en osäkerhet kring programgeografin i kommande programperioder så är frågan om ägarskapet för ÖKS programgeografi strategiskt viktig.

I ett samlat programägarskap skulle ingå att:

- Långsiktigt identifiera och följa upp utmaningar och möjligheter av gränsöverskridande karaktär, där gränsregionala mervärden skulle kunna bidra till att tackla utmaningar och realisera möjligheter



- Identifiera och främja utvecklingen av gränsöverskridande aktörspartnerskap inom olika områden och teman
- Bistå i urval, utveckling och medfinansiering av strategiska gränsregionala projekt

Det exempel som kommer närmast ett sådant ägarskap i ÖKS-området är Greater Copenhagen samarbetet, som rymmer såväl en prioritering av vilka frågor som de ingående regionerna ser som prioriterade för samarbetet som sådant som en strategisk ingång till vilken roll man ser att ÖKS-programmet har i förhållande till detta samarbete. Härigenom skapar regionerna i Öresundsregionen en strategisk överbyggnad som kan bidra till en långsiktig styrning av det gränsregionala arbetet. När det gäller frågan om vem som kan förvalta långsiktiga resultat från projekten så är bilden dock mer komplicerad. Här är det utvärderarnas bedömning att Greater Copenhagen samarbetet kan vara *ett* svar på denna fråga, men ett svar som kanske begränsar sig till de mest strategiska områdena för samarbetet. För andra frågor, mera perifera i förhållande till Greater Copenhagen samarbetet, saknas fortfarande en sådan aktör.

I KASK-området, liksom för programområdet i sin helhet saknas motsvarande aktörer i hög grad. Regionerna har varken det strategiska perspektiv eller den organisatoriska förutsättning som krävs för ett sådant programägarskap. I princip finns bara den gränsregionala samarbetskommittén kring Svinesund och STRING-nätverket som potentiella sådana bärare. Men ingen av dessa har hittills spelat en aktiv roll i relation till ÖKS-programmet, även om det inom STRING har utvecklats ett förprojekt.

När det gäller just frågan om programområdet i sin helhet är det utvärderarnas bedömning att detta borde vara en fråga för såväl den regionala som den nationella nivån. Programområdets karaktär, som sammanbindande av ett av Nordens mest tätbefolkade områden, med en tydlig stråkkaraktär, borde också föranleda ett nationellt engagemang i frågan, t.ex. kanaliserat via de tre ländernas transportmyndigheter. Detta engagemang är dock något som skulle gå utöver att vara representerad i programmets övervakningskommitté.

Slutligen ser utvärderarna en risk i den strategiska förändring av ansvaret för näringslivs- och regional utveckling som nyligen genomförts i Danmark. Detta gäller både ansvaret för att upprätthålla den struktur som utgörs av Greater Copenhagen och för att fortsätta ett utvecklingsarbete vad gäller ägarskapet för exempelvis KASK-regionen. Möjligen kan ett nationellt ansvar för frågorna underlätta för att ta ett storregionalt programägarskap?

Sammanfattningsvis menar vi att vi saknar ett organisatoriskt grundat programägarskap som kan ta ett långsiktigt strategiskt ansvar för utmaningar och möjligheter i gränsregionen i stort eller i enskilda delar, som kan identifiera och främja utvecklingen av aktörer som kan arbeta gränsöverskridande och som kan bistå programorganisationen genom att "rigga" och medfinansiera strategiska gränsöverskridande projekt.



4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Kapitlet är strukturerat utifrån slututvärderingens övergripande fokus och frågeställningar. Vi börjar med att redogöra för våra sammanfattande slutsatser när det gäller projektens resultatskapande och bidrag till måluppfyllelse ur olika perspektiv, för att sedan diskutera vad som krävs av aktörer på nationell, regional och lokal nivå för att skapa det ägarskap för programmet som efterfrågats i utvärderingen, samt vilka primära utmaningar vi ser inför kommande programperiod. Kapitlet avslutas med utvärderarnas rekommendationer med fokus på just kommande programperiod.

4.1 Projektens resultat och bidrag till programmålen

Slututvärderingens syfte har, mot bakgrund av slutsatser i tidigare delrapporter, varit att fördjupa bilden av resultatskapande i programmet samt att fördjupa bilden av hur projektens mål och resultat förhåller sig till programmets övergripande mål och önskade gränsregionala mervärden.

4.1.1 Projektens koppling till mål på olika nivåer

Analysen pekar på att formuleringen av programmålen har betydelse för hur projekten formulerar sina projektmål, och följaktligen styr sina projekt.

Idag bygger de övergripande programmålen i olika utsträckning på gränsregionala mervärden och endast tre av det totalt tio specifika målen i programmet bedöms tydligt kräva gränsregional samverkan för att kunna uppnås i sina formuleringar. Bland de studerade projekten är det två projekt som valt att arbeta mot något av dessa tre specifika mål: *Ett sammanhängande transportsystem* och *Nordisk jobstart+*. Det är utvärderarens bedömning att dessa projekt också är de enda som tydligt har inkluderat gränsregionalt mervärde i sina projektmål.

Samtidigt visar analysen att även de projekt som inte har ett gränsregionalt mervärde tydligt formulerat i sina projektmål bidrar till, eller nyttjar, gränsregionala mervärden i projektets genomförande. Skillnaden är att dessa projekt ofta betraktar det gränsregionala samarbetet som ett medel att nå projektets mål, än ett mål i sig. Detta är inte per automatik ett problem ur programsynpunkt. Även om programmet har som mål att utveckla och förstärka mervärden från gränsregional samverkan behöver inte detta vara varje projekts mål i sig. Dock visar analysen att det gränsregionala samarbetet och mervärdeskapandet har varit olika centralt i genomförandet av de studerade projekten. Vissa har lagt större vikt vid frågan, andra mindre vikt. Analysen visar samtidigt att just vikten projektet lägger vid det gränsregionala samarbetet och mervärdeskapandet i genomförandet, har betydelse för projektets förmåga och möjlighet att bidra till ett gränsregionalt mervärdeskapande.

Avseende projektens koppling till EU 2020-målen är det främst de tre första målen som är av relevans för de gränsregionala samarbetsprogrammen och för ÖKS-programmet. Analysen av programmets bidrag till EU 2020-målen visar att det krävs att projekten antingen har tydliga gränsregionala mål eller ser gränsregionala mervärden som ett tydligt medel för att projekten också ska kunna visa att de gränsregionala mervärdena verkligen bidrar till uppfyllandet av EU 2020-målen.



4.1.2 Projektens resultat

Projektens resultat kan övergripande delas upp i fyra kategorier; kunskap, samverkanstrukturer och nätverk, verktyg och metoder samt produkter och tjänster. Beroende på projektens förhållningssätt till vem som ska ta ägarskap för resultaten efter projektet, visar analysen att man kan prata om olika typer av resultat kopplat till de olika kategorierna. Om projektens mål till exempel är att resultaten ska användas av projektaktörerna handlar resultaten främst om att skapa och öka kunskap, är målet däremot att lämna över resultaten till en annan aktör handlar projektresultaten snarare om att sprida och förankra kunskapen hos rätt aktörer.

Analysen visar vidare att det finns olika sätt att tänka när det gäller mottagare av resultaten i de studerade projekten. I en del projekt bedöms resultaten främst vara tänkta att användas av den projektägande organisationen och de olika parterna i projekten. I andra projekt bedöms målet vara att tillgängliggöra och lämna över projektresultaten till aktörer utanför projektet. Man kan prata om ett koncentrerat eller mer allmänt ägandeskap av projektresultaten.

Oavsett förhållningssätt till ägandeskapet av resultaten, visar utvärderingen att det krävs att projekten arbetar aktivt för att skapa förutsättningar för resultaten att bli hållbara och gränsregionala. Framför allt bedöms mottagarkapaciteten hos de aktörer som är tänkta att använda resultaten vara avgörande för resultatens förutsättningar att bli hållbara och gränsregionala. Även hur projekten arbetar med representation i styr- och projektgrupp, förankring under projektgenomförandet och kommunikation internt och externt bedöms vara av stor vikt för att skapa förutsättningar för hållbara och gränsregionala resultat.

4.2 Programmets ägarskap

I den andra delrapporten identifierade vi en betydande utmaning omkring programmets förmåga att skapa strukturer som gör att projekten kan leva vidare efter projekttiden. Här noterades att projekten inte själva i tillräcklig utsträckning förmår detta. Detta var en av grunderna för denna rapportens uppmärksamhet på frågan om programägarskapet.

Frågan om programägarskap är viktig på flera sätt. Främst genom att den ytterst styr med vad och hur man arbetar inom programmet. Genomförs rätt projekt? Skapar projekten rätt resultat? Tas resultaten om hand på ett effektivt sätt?

Vår slutsats är att vi saknar ett organisatoriskt förankrat programägarskap som kan ta ett långsiktigt strategiskt ansvar för utmaningar och möjligheter i gränsregionen i stort eller i dess enskilda delar, som kan identifiera och främja utvecklingen av aktörer som kan arbeta gränsöverskridande och som kan bistå programorganisationen genom att "rigga" och medfinansiera strategiska gränsöverskridande projekt.

Greater Copenhagen samarbetet är det som idag kommer närmast ett sådant programägarskap. Men för andra delar av programgeografin finns inga motsvarande organisationer. Greater Copenhagens möjligheter att även framöver ta en sådan ägarroll kommer också vara beroende av vilken roll de danska regionerna kommer ha i en framtida regional utveckling. Konsekvenserna av detta menar vi blir att det saknas någon som tydligt stöttar och också pressar på de projektägande aktörerna om att se och ta ansvar för det gränsöverskridande mervärdet i projekten. Det är inte det samma som att säga att vi i programmet har *fel* projektägande aktörer. De flesta projektägare är förankrade på en sida om gränsen och behöver därför ett strategiskt stöd för att kunna genomföra projekt som genererar tydliga gränsregionala mervärden.



4.3 Rekommendationer för kommande programperiod

Mot bakgrund av våra slutsatser rekommenderar vi de programansvariga myndigheterna, inklusive de regionala, att arbeta med utvecklingen av programmets struktur och möjligheterna att ta en tydligare programägande roll.

Vår första rekommendation handlar om programmen. I det aktuella programmet är frågan om de gränsregionala mervärdena delvis otydlig. Programmets insatslogik behöver utvecklas för att mer konsekvent integrera frågan om de gränsregionala mervärdena. Det betyder bland annat att frågan behöver tydliggöras i programmets allmänna delar, att det gränsöverskridande mervärdet måste vara en del i alla programmets målformuleringar; från det övergripande målet till de specifika målen. Om de nya programmen ska arbeta med tematiska mål (eller politiska mål) så måste relationen mellan de gränsöverskridande mervärdena och sådana mål tydliggöras i programmet.

Vår andra rekommendation är övergripande och handlar om programägarskapet. Det vi främst söker är organisationer eller konstellationer av organisationer som kan arbeta långsiktigt och gränsöverskridande för att:

- Analysera utmaningar och möjligheter, samt föreslå insatser kopplade till gränsregionen och med en specifik gränsregional logik
- Identifiera och främja utvecklingen av gränsöverskridande aktörspartnerskap inom olika områden och teman
- Bistå i urval, utveckling och medfinansiering av strategiska gränsregionala projekt

Det är vår bedömning att möjligheterna att utveckla den här typen av konstellationer varierar med programgeografien och kan behöva ses som ett arbete på flera nivåer. Nedan beskriver vi med några exempel hur sådana strukturer skulle kunna se ut på olika nivåer:

På nivån *hela programgeografien* bör aktörer utpekas eller formeras, som kan ta ett ansvar för att med basen i de ovan beskrivna uppgifterna driva på en strategisk utveckling av storregionen Köpenhamn – Malmö – Göteborg/Århus – Oslo.

Kanske kan samverkan inom det så kallade STRING-nätverket bilda en utgångspunkt för en sådan samverkan. Andra möjligheter skulle kunna vara att se på den samarbetsform som ges genom instrumentet EGTC (European Grouping of Territorial Cooperation) och som kan samla såväl nationella som regionala och lokala organisationer, som organisationer från frivilligsektorn. Villkoren för en EGTC regleras i en särskild EU-förordning⁹, men den viktigast poängen i det här perspektivet är att det är en väg för att formalisera ett gränsöverskridande samarbete i en flernivåkontext och skapa en långsiktig organisatorisk struktur.

På nivån *delområden (Öresund och KASK)* finns idag främst samarbetet inom Greater Copenhagen, vilket vi menar är en modell för hur ett sådant gränsöverskridande partnerskap kan fungera. Här

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1302>

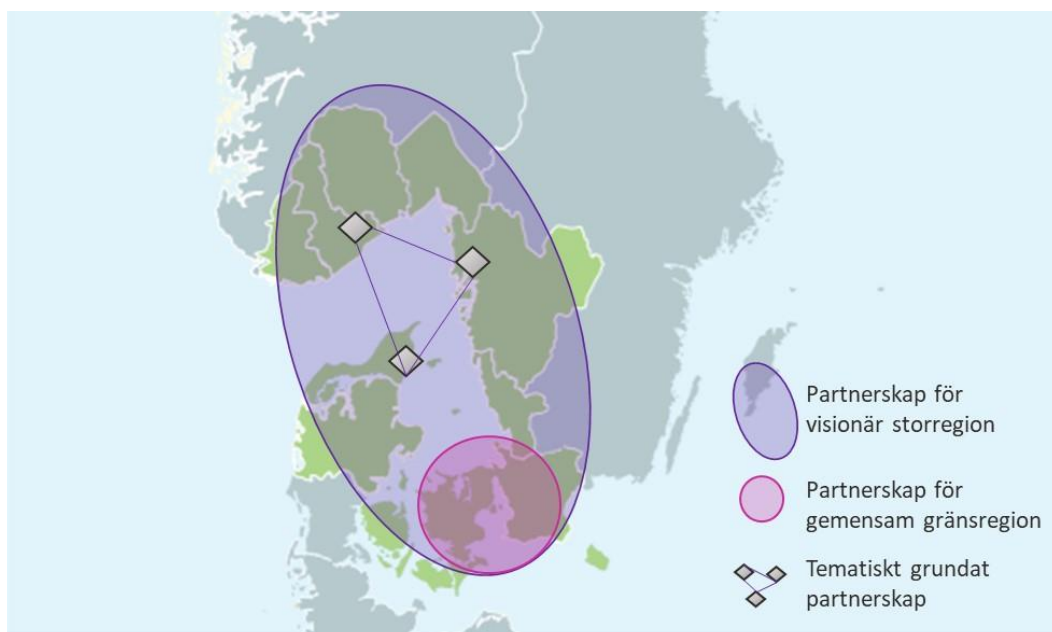


finns ytterligare utvecklingspotential och framför allt är det viktigt att inte reformeringen av regional utveckling i Danmark tillåts underminera Greater Copenhagen samarbetet i detta avseende.

Här saknas dock en motsvarande organisation för samverkan i KASK-geografin. Vi uppmanar här parterna att inleda en dialog omkring hur en sådan organisation skulle kunna se ut. Ska det vara en gemensam för hela KASK-geografin eller behövs flera mer avgränsade? Kan nordiska gränskommittéer (som i Svinesund) utgöra en utgångspunkt? Kan man tänka sig att bygga den här typen av programägarskap grundade på olika teman istället?

I figuren nedan illustrerar vi hur vi menar att ett ökat programägarskap skulle kunna se ut på åtminstone tre olika sätt. Det första (1) skulle vara ett för hela området gemensamt programägarskap, till exempel genom en utveckling av STRING-nätverkets geografi och roller eller genom inrättandet av en EGTC eller motsvarande organisatorisk struktur. För det andra (2) saknas aktörer motsvarande Greater Copenhagen för det övriga programområdet, dvs. organisationer som skulle kunna ta ett ökat programansvar för den gränsregionala samverkan i en enskild delregion. Möjligen, och detta är det tredje sättet (3), kan man tänka sig att ett gränsöverskridande programägarskap inte bara utgår från en viss geografisk struktur utan till exempel baseras på någon form av tematisk indelning. Vår bedömning är då att det är viktigt att en sådan tematisk indelning grundar sig i teman som är mer långsiktiga och övergripande än de enskilda projekten och som har förutsättningar att bli bestående över programperioderna.

Figur 9 Illustration över tre huvudsakliga vägar att bygga partnerskap för att kunna ta ett strategiskt ägarskap för delar av programmet



För att sammanfatta våra rekommendationer är det också viktigt att **redan nu inleda en förberedande dialog med sikte på nästa programperiod. Programorganisationen för nuvarande program bör därför säkerställa att erfarenheterna från den här programperioden förs vidare till de aktörer som förhandlar om förutsättningarna för programmet i nästa programperiod.**

Programorganisationen bör också **ta initiativ till en dialog mellan de parter som skulle kunna ingå i någon eller några av de olika former av tydligare programägande strukturer.** Det är viktigt att en



sådan dialog kan påbörjas så snart som möjligt så att den också kan utgöra ett forum för parterna att rikta önskemål mot de programförhandlande aktörerna.

Bilaga 1 De analyserade projekten i korthet

Som redan nämnts utgår den fördjupade analysen från totalt sju projekt fördelat på samtliga programmets insatsområden. Nedan följer en kortfattad beskrivning av respektive projekts övergripande huvudproblem (vilket behov de är tänkta att möta), organisering samt huvudsakliga beskrivna aktiviteter och resultat.

Smart Cities Accelerator

Projektet Smart Cities Accelerator (SCA) syftar till att främja hållbara kommunala energilösningar i den dansk-svenska regionen "Greater Copenhagen". Det övergripande syftet är att skapa hållbara, intelligenta städer och en fossilfri framtid genom insatser inom intelligent energiförbrukning och integration av datorsystem. Projektet bedrivs som ett partnerskap mellan kunskapsinstitutioner, utvalda kommuner och privata aktörer i både Danmark och Sverige. Kommunala samarbetspartners på den svenska sidan är Båstad, Lund och Malmö kommun, på den danska sidan är det Köpenhamn och Høje Taastrup kommun. På universitetssidan ingår Lunds universitet, Malmö Universitet, Köpenhamns universitet och Danmarks Tekniska Universitet. Privata aktörer som deltar i projektet är Kraftringen (SE), Høje Taastrup Fjärrvärme (DK) och E.ON (SE).

Smart Cities Accelerator bygger på ett antal olika teman som alla relaterar till utvecklingen av den intelligenta staden. Projektet baseras på sju vertikala fokusområden (verktyg för energirenovering, lågtemperaturintegrering i städer, energilagring, demonstrationsprojekt, intelligent energioptimering, samspel mellan vatten och energi och klimatvänlig energiförsörjning) samt fyra tvärgående åtgärdsområden eller teman (data, beteende, lagstiftning, lärande). Projektet beskrivs till exempel ha lett till resultat i form av förbättrade metoder för mätning och uppföljning av energianvändning och inneklimat i fastigheter, en mobil kunskapsdelningsplattform och utveckling av undervisningsmoduler för framtida jurister, ingenjörer och antropologer vid universiteten som ingår i projektet.

BREATHE

BREATHE syftar till att etablera en forskningsplattformsdatabas för användning vid testning av nya former av medicin för behandling av andningssjukdomar. Forskningsplattformen representerar ett paradigmskifte i behandlingsmetoder från symtombehandling, till att faktiskt behandla andningsstörningar. För att testa nya typer av läkemedel för behandling av andningsorganen utvecklar forskarna bakom BREATHE ett antal biomarkörer som kan vändas till dessa test. Dessutom finns det ett behov av en testpopulation för att undersöka om och hur det nya läkemedlet fungerar. BREATHE leds av Region Hovedstaden och bedrivs som ett partnerskap mellan Skåne Universitetssjukhus, Region Sjælland, Lunds Universitet, København Universitet, BGI Europe A/S.

Samarbetet har utgjort grunden för kritisk massa både vad gäller forskningskompetens och framtagandet av en testpopulation. När forskningsplattformsdatabasen är klar är planen att ett antal internationella forskare ska ansvara för fortsatt drift och underhåll. Plattformen ska dels nyttjas av forskarna själva, dels av läkemedelsföretag på kommersiell basis.



Green Building A-Z

Green Building A-Z arbetar för att det ska efterfrågas och byggas mer hållbara och energieffektiva offentliga byggnader i framtiden. Projektet bjuder in offentliga och privata aktörer inom byggsektorn till ett brett samarbete som ytterst syftar till att öka kunskapen och kompetensen om hållbart byggande hos såväl beställare som utförare. Projektet är ett partnerskap mellan Aalborg Kommune (DK), University College Nordjylland (DK), Tech College Aalborg (DK), Lund & Staun (DK), MT Højgaard (DK), Alexandersoninstitutet (SE), Hållbar Utveckling Väst (SE), Kungälv's Kommun (SE), Lidköping Kommun (SE), Aust-Agder Fylkeskommune (NO) och Universitetet i Agder (NO).

Projektet bygger på två huvudsakliga aktivitetsben; kompetensutvecklande insatser i form av seminarier och kunskapsmöten för aktörer inom byggsektorn samt genomförandet av pilotprojekt i Danmark, Sverige och Norge. Båda aktivitetsbenen syftar till att öka kunskapen om, och utveckla nya, metoder och verktyg kopplat till hållbart byggande i ÖKS-området. Projektet har bland annat lett till resultat i form av ökad kunskap om upphandling, certifieringar, beteende, kostnadseffektivitet och byggprocesser hos partners och målgrupper som deltar i projektets nätverk- och spridningsaktiviteter samt pilotprojekt.

Skandinaviskt elbilsekretariat

Projektet Skandinaviskt elbilsekretariat avslutades i oktober 2018. Projektet arbetade för att öka andelen elektrisk mobilitet i ÖKS-området. Detta skulle främst ske genom att öka kommuners, regioners och medborgares kunskap, kompetens och kapacitet genom att erbjuda assistans och rådgivning kring e-mobilitetslösningar i stad och på landsbygd. Projektet bedrevs som ett partnerskap mellan Dansk Elbil Alliance (DK), Power Circle (SE) och Norsk elbilforening (NO).

Projektets huvudaktivitet bestod av att erbjuda rådgivningstjänster till kommuner och regionala myndigheter i Norge, Danmark och Sverige, för att hjälpa och assistera i frågor rörande e-mobilitet. I detta arbete ingick att besöka kommuner och hålla föredrag om e-mobilitet, konkret hjälpa kommunerna i upphandling av elfordon eller laddinfrastruktur samt att hjälpa kommunerna att skriva policys, strategier och planer för utbyggnad av laddinfrastruktur. Projektet beskrivs främst ha bidragit till realisering av ett antal kommuners strategier och planer kring e-mobilitet (t.ex. kopplat till installation av laddinfrastruktur, inköp av elbilar, elcyklar osv.). Projektet har vidare lett till utbyte av kunskap och erfarenheter kring ramvillkor i de olika länderna, som kunnat användas för att belysa möjligheter och hinder samt påverka i politiska frågor gällande e-mobilitet.

Innovationer inom hållbar växtodling

Projektet Innovationer för hållbar växtodling avslutades i december 2018. Projektet arbetade för att, genom att utveckla och pröva nya innovativa metoder och tekniker inom precisionsodling, bidra till att en effektivare och mer hållbar växtodling i ÖKS-området. Detta skulle ske genom att uppnå projektets mål; att fler innovativa metoder och tekniker för en effektivare och mer hållbar växtodling kommersialiseras och används. Projektet har bedrivits som ett partnerskap mellan Agroväst (SE), RISE – Research Institutes of Sweden (SE), Naturbruksskolan Söderåsen (SE), Sveriges Lantbruksuniversitet (SE), Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) (NO) och SEGES (DK).

Projektet har bedrivits genom två huvudaktiviteter; Utveckling av innovativa metoder och tekniker för effektiv och hållbar växtodling (1) och stärkt infrastruktur för spridning av nya metoder och tekniker för smart växtodling (2). Under respektive aktivitet har det funnits delaktiviteter där olika



partners varit ansvariga för genomförandet. Projektets beskrivningar har lett till utveckling, tillämpning och verifiering av nya metoder och tekniker som utvecklats inom forskningen samt har stärkt infrastrukturen för hur dessa nya metoder och verktyg sprids för kommersialisering i agroteknikföretag och därmed förbättrat förutsättningarna för en ökad användning av ny teknik inom lantbruket.

Nordisk jobstart +

Nordic Jobstart + syftar till att förmedla jobb till personer med en kort eller lång högre utbildning, som är intresserade av att bosätta sig, och arbeta, i ett annat nordiskt land. Projektet är organisatoriskt förankrat i föreningarna Norden. Föreningarna Nordens Förbund är en 100-årig institution, som idag bland annat arbetar för att förmedla sommarjobb till unga mellan 18 och 30 år. Nordic Job Start + är en form av expansion av denna verksamhet. Projektet bedrivs som ett partnerskap mellan OF Danmark, AOF Center Hovedstaden, ABL Konsult i Malmö AB, Jobcenter København Ungecenter, Foreningen Norden i Norge.

Nordisk jobstart + har genom projektet utvecklat ett antal arbetsmetoder och verktyg för att stödja rekrytering och omlokalisering. Dessa inkluderar: CV-matchning genom registrering för jobsök, coachingskurser, råd om bostäder, skatter etc. samt ett kultur- och fritidsprogram för integration i ett nytt samhälle. Projektet arbetar genom nationella arbetsförmedlingar och genom ett företagsnätverk bestående av ca. 500 företag. Enligt projektet har upp till 2600 kandidater gått igenom projektets jobbkommunikationssystem och för ca. 1200 har det lett till ett arbete i ett annat nordiskt land. Inom ramen för Nordisk jobstart + har en uppsättning användbara arbetsmetoder tillämpats och projektet framträder idag som starkt rotat i gränsområdet.

Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen

Projektet Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen arbetar för att ge förutsättning för ökad tillgänglighet i hela Greater Copenhagen. För detta krävs gränsöverskridande insatser av flera parter. Syftet med projektet är därför att leverera gemensamma beslutsunderlag och skapa samarbetsarenor där gränsöverskridande kunskap om hållbar infrastruktur kan utvecklas. Projektet genomförs inom ramen för samarbetet i Greater Copenhagen och utgår från den gemensamma trafikchartern. Projektet är ett partnerskap mellan Region Skåne, Malmö stad, Region Huvudstaden, Region Själland, Helsingborg stad, Kristianstad kommun, Köpenhamns kommun, Helsingörs kommun, Aalborg Universitet samt Lunds Universitet.

Projektet bedrivs genom tre tematiska områden: Strategiska scenarier för tågtrafiken i Greater Copenhagen (1), Ett sammanhängande kollektivtrafiksystem (2) och Framtidens mobilitet (3). Projektet förväntas övergripande leverera resultat i form av etablering av gränsregionalt samarbete, framtagande av gemensamma beslutsunderlag, strategier och handlingsplaner samt etablering av plattformar och samarbetsarenor.



Bilaga 2 Målhierarki för de studerade projekten

Projekt	Insatsområde	Övergripande program mål på insatsområdesnivå	Specifikt mål	Projektmål (förkortade)
Innovationer för hållbar växtodling	Innovation	Förbättra kapaciteten för FOI	Öka tillämpad forskning och innovationsinriktad aktivitet inom ÖKS-området	Att fler innovativa metoder och tekniker för en effektivare och mer hållbar växtodling kommersialiseras och används inom ÖKS-området
Green Building A-Z	Grön ekonomi	Utveckla nya och använda befintliga tekniker för minskad energianvändning och ökad andel förnybar energianvändning	Minskad energiförbrukning i offentlig verksamhet	Säkra att kommuner och verksamheter har metoder, verktyg och kompetens att realisera hållbarhet och energieffektivisering i den offentliga infrastrukturen Ge företag kompetenshöjande insatser som ger dem kompetens nog att kunna efterleva de krav privata och offentliga byggherrar ställer på hållbarhet och energieffektivitet
Skandinaviskt elbilsektariat	Transport	Effektiva och hållbara transporter för en sammanhängande attraktiv och tillgänglig gränsregion	Öka det miljövänliga transportarbetet i utvalda korridorer, inklusive i kärnnätverket TEN-T samt i och omkring tätorter	Hjälpa kommuner och regionala myndigheter i fråga om e-mobilitet genom kostnadsfri rådgivning och assistans



Smart Cities Accelerator (SCA)	Grön ekonomi	Utveckla nya och använda befintliga tekniker för minskad energianvändning och ökad andel förnybar energianvändning	Öka andelen användning av förnybar energi (i förhållande till total energianvändning)	Skabe bæredygtige, intelligente byer og en fossilfri fremtid gennem en målrettet indsats inden for en række indsatsområder der drejer sig om intelligent forbrug af energi og integrering af datasystemer
Nordisk jobstart +	Sysselsättning	Främja potentialen genom att bidra till att integrera arbetsmarknaden och få bort gränshinder	Öka antalet gränspendlare	Reducere ledighed blandt unge med en videregående uddannelse ved at udnytte grænseregionen som et samlet arbejdsmarked; herunder at reducere barriere for et samlet arbejdsmarked Forudsætning: Metoder til jobformidling, samt engagement blandt jobsøgende, arbejdsformidling og næringsliv Sigte: Øget grænsemobilitet blandt jobsøgende
BREATHE (Biomarker Research and E-health Advancements To Help Everyone)	Innovation	Förbättra kapaciteten för FOI	Öka antalet forskare som är verksamma gränsregionalt/ internationellt, samverkar med näringslivet och arbetar inom Öresund-Kattegatt-Skagerrak områdets styrkeområden	Udvikle forskningsplatformen til brug for udvikling nye behandlinger mv. for patienter med astma og KOL Forudsætning: Udvikling/forskning for at identificere/udvikle biomarkører Sigte: Forskningsplatform som fremtidig forskning samt salg af forskningsydelser/test



				til medicinal industrien
Ett sammanhängande transportsystem i Greater Copenhagen	Transport	Effektiva och hållbara transporter för en sammanhängande attraktiv och tillgänglig gränsregion	Minska transporttiden med miljövänliga transportformer för personer och gods till närmaste knutpunkt i TEN-T	Främja tillgängligheten med hållbara transportformer inom Greater Copenhagen och stärka regionen som knutpunkt inom det transeuropeiska transportnätverket TEN-T



Bilaga 3 Intervjupersoner och hemorganisation

Tabell 7 Intervjuade projekt¹⁰

Projekt	Kontaktperson
Smart Cities Accelerator	Anne Marie Damgaard (DTU)
Green Building A-Z	Christina Grann Myrdal (Ålborg kommun)
BREATHE	Thomas Veje Flintegaard (Bispebjerg Hospital)
Innovationer för hållbar växtodling	Sofia Kämpe (Agroväst)
Nordisk jobstart+	Morten Meyer Jørgensen (Foreningerne Norden Forbund)
Skandinaviskt elbilsekretariat	Hulda Tronstad (Norsk Elbilforening)

Tabell 8 Intervjuade nationella, regionala och lokala aktörer¹¹

Nationella, regionala och lokala organisationer	Intervjuperson/er
Erhvervsstyrelsen	Niels Bjerring Hansen
Näringsdepartementet	Cecilia Lagerdahl
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Gerd Slinning
Tillväxtverket	Madelen Nilsson
Region Hovedstaden	Jakob Øster, Erik Rotell Gregersen, Kåre Albrechtsen
Region Nordjylland	Runa Coxeter, Mads Møller Thomsen
Region Midtjylland	Henrik Jensen

¹⁰ Kontaktpersonerna för projekten erbjöds bjuda in de personer de fann relevanta att delta i en eventuell gruppintervju. Det har varierat i vilken utsträckning projekten valt att göra detta.

¹¹ I vissa fall har intervjuerna genomförts som gruppintervjuer, i andra fall som separata mötes- eller telefonintervjuer.



Västragötalandsregionen	Kristina Jonäng, Linn Kristoffersson, Andreas Catoni
Region Skåne	Ulrika Geeraedts, Kristina Sandberg Hrbinic, Maria Korner-Westin, Eskil Mårtensson, Carin Peters, Eva Paulin
Aust-Agder fylkeskommune	Lars Holmer Hoven
Akershus fylkeskommune	Lars Salvesen
Oslo kommune	Mari Røsten

