

NUTEK

Förhandsutvärdering

Mål 3 Öresund-Kattegatt-Skagerrak

Final report

Dec 2006

Ref Dnr 8541-2006-1698
Version
Datum
Godkänd
Kontroll
Utarbetad av

Ramböll Management
Kapellgränd 7
S-10265 Stockholm
Sweden

Tel: (+46) 8 568 494 40
www.ramboll-management.se

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
1.1	Utvärderingsprocessen	1
1.2	Förhandsutvärderingens rekommendationer	1
2.	Bakgrund	4
2.1	Uppdraget	4
2.2	Arbetsprocess och utvärderingsmetod	4
3.	Bedömning av strategins riktighet kopplat till identifierade behov	6
3.1	Beskrivning av programförslagets analys	6
3.2	Har erfarenheter från tidigare program beaktats i analyser och föreslaget program?	6
3.3	Är analysens omfattning relevant och uttömmande?	7
3.4	Utgår SWOT-analysen från ett gränsregionalt perspektiv?	8
3.5	Är metoderna lämpliga?	8
3.6	Är data trovärdiga och analyserna korrekta?	9
3.7	Är prioriteterna i överensstämmelse med resultaten av den socio-ekonomiska analysen?	10
4.	Bedömning av strategins rationalitet och följdriktighet	11
4.1	Stämmer strategin och målen med SWOT-analysen?	11
4.2	Följer de formulerade prioriteterna logiskt av strategin?	11
4.3	Är de tilldelade finansiella resurserna och insatserna tillräckliga för att uppnå målen?	11
4.4	Kan strategins målsättningar uppnås med en alternativ uppsättning av prioriteter och teman?	12
4.5	Riskenivån	12
4.5.1	Är strategin medveten om riskerna?	12
4.5.2	Är det en god balans mellan riskfyllda och mer säkra teman och projekt?	13
4.5.3	Föreslås tillräckliga insatser för att kunna hantera programmets risker?	13
5.	Bedömning av programmets överensstämmelse med regional och nationell politik och gemenskapspolitik	14
5.1	Stämmer programmet överens med Lissabonstrategin och riktlinjerna för sammanhållningspolitiken och annan gemenskapspolitik?	14
5.2	Stämmer programmet med de nationella strategiska referensramarna?	15
5.3	Har direktiv och kommissionens riktlinjer uppmärksammats i programförslaget?	16
5.4	Beaktas jämställdhetsaspekter mellan män och kvinnor och frågor om diskriminering och mångfald i programmet?	17
5.5	På vilket sätt beaktas miljömässiga bedömningar i programmet?	18
6.	Utvärdering av förväntade resultat och effekter	19
6.1	Lämplighet hos mål och indikatorer	19
6.1.1	Målformuleringar	19
6.1.2	Målstruktur	20

6.1.3	Kan de valda indikatorerna mäta programmets mål?	21
6.1.4	Indikatorernas kvalitet?	22
6.1.5	Rimligheten hos kvantitativa målsättningar för indikatorer?	22
6.2	Indikatorsystemet	22
7.	Värdering av föreslaget system för genomförande	24
7.1	Implementeringsbestämmelser	24
7.1.1	Fördelning av uppgifter och ansvar mellan olika huvudaktörer	24
7.1.2	Villkor och riktlinjer för huvudaktiviteter (som calls for proposals och projekturval)	24
7.1.3	Hur ser kontrollorganisationen ut och bedöms den fungera tillfredställande?	25
7.1.4	Planer och organisation för uppföljning och utvärdering på både projekt- och programnivå	26
7.2	Partnerskapsarrangemang	26
8.	Hur bidrar programmet till ett mervärde?	28

1. Sammanfattning

1.1 Utvärderingsprocessen

Ramböll Management har under perioden juni-december 2006 gjort en förhandsbedömning av förslaget till ett operativt program för Öresund-Kattegatt-Skagerrak 2007-2013. Arbetet har bedrivits i en interaktiv process där utvärderarna har deltagit vid ett antal möten med de programskrivningsgrupper som arbetat fram olika förslag till programmet. Utvärderarna har vid dessa tillfällen kontinuerligt lämnat rekommendationer till förbättringar av programförslaget. Skrivargrupperna har under processen arbetat in vissa av rekommendationerna i nästa version av programmet. Andra förslag har man av olika anledningar valt att inte ta med. Utöver deltagandet i möten har utvärderarna även bedömt det skriftliga material som tagits fram och samlat in eget bakgrundsmaterial utöver detta i form av dokument eller intervjuer. Utvärderingsmetoden tar sin utgångspunkt i kommissionens working paper om ex ante utvärderingar och i Ramböll Managements samlade erfarenheter från programmering och utvärdering.

Den skriftliga förhandsutvärdering som presenteras här är baserad på den version av det operativa programmet som sänts ut på remiss den 25 oktober 2006.

1.2 Förhandsutvärderingens rekommendationer

Strategins riktighet kopplat till identifierade behov

- Utvärderarna rekommenderar att avsnittet om tidigare samarbeten (1.3) utvecklas så att det tydliggörs vilka slutsatser som dragits av de många tidigare samarbeten som berör programområdet och hur detta påverkat de val som gjorts i programmet.
- Utvärderarna rekommenderar att analysens omfattning i programförslaget minskar något samtidigt som vissa delar byggs ut för att stärka kopplingarna till de val som görs i strategin.
- Utvärderarna rekommenderar att programmets strategi också betonar vikten av ett fortsatt analysarbete utifrån ett gränsregionalt perspektiv för hela ÖKS-området.
- Utvärderarna rekommenderar att analysavsnittet omarbetas så att de faktorer som underbygger valet av prioriteterna, särskilt prioritet tre, klart framgår i texten.

Strategins rationalitet och följdriktighet

- Utvärderarna rekommenderar att strategin och motiven för de valda programmålen tydligare motiveras utifrån SWOT-analysen.
- Utvärderarna rekommenderar starkt att ÖKS-programmets gemensamma delar utvecklas och tydliggörs i programförslaget och att man i samband med detta även resonerar om risker i den valda strategin med två subprogram och gemensamma prioriteter.
- Utvärderarna rekommenderar att programförslaget kompletteras med resonemang om riskerna i genomförandet av strategin och om hur dessa kan hanteras.

Programmets överensstämmelse med regional och nationell politik och gemenskapspolitik

- Utvärderarna rekommenderar att jämställdhetsaspekter och frågor om diskriminering och mångfald arbetas in tydligare i analysavsnittet och i argumentationen kring vad som avses göras inom respektive prioritet.

Förväntade resultat och effekter

- Utvärderarna rekommenderar att programmål och delmål formuleras på ett sätt som är mätbart och där det är tydligt vilket det önskade sluttillståndet är år 2013. De preciseringar av programmålen som görs för respektive subprogram i avsnitt 3.3.1 och 3.3.2 behöver formuleras så att de verkligen är preciseringar av målet och ej motiv.
- Utvärderarna rekommenderar att målstrukturen förtydligas så att likartade teman/delmål inte ska leda till olika programmål och att de delmål inom respektive subprogram som avser samma saker placeras i den gemensamma delen av programmet.
- Utvärderarna rekommenderar att programförslaget kompletteras med en beskrivning av hur de valda indikatorerna avses följas upp och vem som är ansvarig för detta.
- Utvärderarna rekommenderar att ett begränsat antal indikatorer väljs. Indikatorerna ska göra det möjligt att följa hur programmets genomförande utvecklas över tiden i relation till de uppsatta målen. För att kunna avgöra om programmet närmar sig sina målsättningar måste målen vara formulerade på ett sådant sätt att de går att mäta och att man vet när målen är uppnådda (en rimlig kvantifiering behöver göras).

Föreslaget system för genomförande

- Utvärderarna rekommenderar att Förvaltningsmyndigheten även är representerad i respektive styrkommitté.
- Utvärderarna rekommenderar att ansvarsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheten och Övervakningskommitténs sekretariat tydliggörs.
- Utvärderarna rekommenderar att ansvarsfördelningen kring urvalskontroller klargörs så att det inte blir något dubbelarbete eller någon onödig belastning på projekt med den risk för dubbla urvalskontroller som skulle kunna uppkomma med dagens formuleringar.
- Utvärderarna rekommenderar även att man på lämpligt sätt tillser att Revisorsgruppen har tillgång till kompetens i norsk revisionssektör.
- Utvärderarna rekommenderar att avsnittet om uppföljning och utvärdering kompletteras med information om en tydlig ansvarsfördelning vad gäller dels den praktiska projektuppföljningen och dels den mer strategiska programuppföljningen och på vilket sätt denna kommer att ske.

- Utvärderarna rekommenderar att programmet kompletteras med en beskrivning av på vilket sätt man avser att låta ett brett partnerskap påverka och delta även i genomförandet av programmet.

Utöver dessa rekommendationer vill utvärderarna lyfta fram följande tips som skulle stärka programförslaget:

- Programförslaget skulle stärkas om det också resonerade kring vilka alternativa vägar till måluppfyllelse det är man valt att inte gå och varför man gjort dessa val.
- Programförslagets överensstämmelse med Lissabonstrategin skulle kunna stärkas ytterligare genom att betona ett fokus på innovationer som strategi för tillväxt samt att beskriva på ett operationellt plan hur man kommer att arbeta för en ökad jämställdhet och för att förebygga diskriminering.
- Utvärderarna vill påpeka att det är viktigt att urvalsprinciper tydliggörs för potentiella ansökare och projektägare på ett tidigt stadium i genomförandet. För att ha en hög transparens är det inte bara viktigt att känna till vilka urvalskriterier som gäller utan även på vilket sätt de graderas och bedöms.

2. Bakgrund

I detta kapitel beskrivs ex-ante utvärderingens uppdrag samt den arbetsprocess och utvärderingsmetod som använts.

2.1 Uppdraget

NUTEK har på uppdrag av Näringsdepartementet i Sverige och i samråd med Erhvervs- og Byggestyrelsen i Danmark, Kommunal og Regionaldepartementet i Norge och berörda regioner upphandlat konsultföretaget Ramböll Management AB att genomföra ex ante utvärdering och strategisk miljöbedömning för det operativa programmet för Mål 3 Öresund-Kattegatt-Skagerrak 2007-2013.

Målet med förhandsutvärderingen har varit att optimera allokeringen av resurserna och förbättra och stärka den slutgiltiga kvaliteten i det utarbetade programmet.

2.2 Arbetsprocess och utvärderingsmetod

Förhandsutvärderingen har pågått under tiden juni-december 2006. Denna skriftliga rapport är baserad på den remissversion av det operativa programmet som är daterad den 25 oktober 2006.

Ramböll Management har under utvärderingens gång tagit del av det material som utarbetats av de olika skrivargrupperna. Det har varit olika utkast av programdokumentet eller mindre delar av programmets kapitel utarbetade under programprocessen. Utvärderarna har även tagit del av underlagsmaterial i form av bland annat tidigare analyser, utredningar, förordningar, politiska strategier och program, EU-kommissionens arbetsdokument samt tidigare utvärderingar.

Utvärderingen har lagt stor vikt vid en interaktiv process med skrivargrupperna. Utvärderarna har deltagit vid möten med arbetsgrupperna eller med Joint Programming Committee (JPC) vid sammanlagt åtta tillfällen. Inför dessa tillfällen har oftast ett skriftligt material funnits tillgängligt och utvärderarna har under mötet lämnat synpunkter och rekommendationer för det fortsatta arbetet. Skriftliga rekommendationer har lämnats inför ytterligare två möten i skrivargrupperna (varav preliminärversionen av denna rapport representerar en av gångerna).

Som en del av förhandsbedömningen har utvärderarna även gjort en strategisk miljöbedömning som redovisas i en separat rapport.

Den metod som använts har varit baserad på utvärderarnas tidigare erfarenheter av programarbete och utvärderingar. Som en grund för utvärderingsmetoden har EU-kommissionens working paper om ex ante utvärderingar använts. I den föreslås fem olika teman som bör avhandlas och dessa återfinns i rapporten som kapitelrubriker och täcks in av de olika frågeställningar som avhandlas där.

Utvärderingen har fokuserat på deltagandet i möten och på dokumentstudier. Vid behov har detta kompletterats med intervjuer med personer som deltagit i programarbetet eller de som har haft annan relevant information.

De rekommendationer som utvärderarna lämnat under arbetets gång vid möten eller i skriftlig form har bemötts i positiv anda av programskrivningsgrupperna. Vissa rekommendationer har arbetats in i programförslaget medan man valt att låta andra vara tills vidare. I de fall som utvärderarna fortfarande tycker att tidigare lämnade men ej åtgärdade rekommendationer bör arbetas in återfinns de under respektive kapitel i denna rapport.

3. Bedömning av strategins riktighet kopplat till identifierade behov

I detta kapitel granskas och bedöms den socio-ekonomiska analysen i programförslagets kapitel ett och två samt kopplingen mellan analysen och programmets valda insatsområden i programförslagets kapitel tre.

3.1 Beskrivning av programförslagets analys

Analysen i programförslaget består av två huvuddelar. I kapitel ett finns ett avsnitt om tidigare samarbeten som berör det aktuella programområdet och i kapitel två återfinns den socio-ekonomiska analysen uppdelad på ett antal underrubriker samt ett avsnitt med SWOT-analyser för respektive subprogram. Som bilaga till programförslaget finns även en tabellbilaga med underlagsmaterial till det resonemang som förs i kapitel två.

Den socio-ekonomiska analysen bygger på ett antal källor av olika karaktär. Det är allt från offentlig statistik till återgivande av analyser i andra källor som planeringsdokument eller utredningar och forskning.

För Öresundsregionen finns även en underlagsrapport framtagen av företaget Oxford Research på uppdrag av Övervakningskommittéen för Interreg IIIA Öresundsregionen. Denna är en SWOT-analys beställd för att vara till hjälp vid framtagandet av ett nytt program i Öresundsregionen. SWOT-analysen i rapporten har sedan ytterligare kompletterats av programskrivningsgruppen.

3.2 Har erfarenheter från tidigare program beaktats i analyser och föreslaget program?

Programförslaget har utarbetats av tjänstemän med erfarenhet från både gränsregionala och transnationella program i regionen under pågående programperiod samt vissa andra politiska samarbeten inom geografien. I programförslaget finns även under avsnitt 1.3 vissa erfarenheter från tidigare samarbeten i programområdet uppdelat på respektive subprogramområde samt i ett avsnitt om samarbete på tvärs över samarbetsgeografien.

Öresundsregionen har under pågående programperiod ett särskilt Interreg-program som beskrivs i avsnittet. Kortfattat beskrivs även en del tidigare arbete med bildandet av Öresundskomiteen. För Öresundsregionen finns erfarenheter från tidigare program också i skriftlig form i annat material än själva programförslaget i bland annat den SWOT-analys som tagits fram externt samt i halvtidsutvärderingen av Interreg IIIA Öresundsregionen och dess uppdatering.

I avsnittet om KASK hänvisas till tidigare samarbeten inom Göteborg-Oslosamarbetet, Skandinaviska Triangeln, Interreg IIIA Sverige-Norge samt IIIB Nordsjön och Nordiska Ministerrådets regionalpolitiska samarbetsområden. Även för vissa av dessa samarbeten finns nedtecknade erfarenheter, tex i form av utvärderingar av Interreg-programmen.

Det främsta sättet som tidigare erfarenheter har beaktats i programmet är genom de tjänstemän som deltagit i programskrivningsgrupperna. Många av dessa har en stor erfarenhet av tidigare programarbete. Dessa erfarenheter är dock i stor grad implicita i programförslaget. I avsnittet om Öresundsregionen i kapitel 1.3 finns en kortfattad redogörelse för vissa erfarenheter och det hänvisas uttryckligen till att det är just dessa som i stor grad hjälpt till

att utveckla prioriteterna i programförslaget. I avsnittet om KASK redovisas vilka program eller samarbeten som man skulle kunna dra erfarenheter utifrån men dessa erfarenheter redovisas inte i texten. För att göra det möjligt för utomstående läsare av programmet att själva bilda sig en uppfattning om på vilket sätt som tidigare erfarenheter använts eller inte använts i programmet och vilka tolkningar och överväganden som gjorts vore det önskvärt med ett tydligare resonemang kring detta, i synnerhet för KASK-programmet.

Utvärderarna rekommenderar att avsnittet om tidigare samarbeten (1.3) utvecklas så att det tydliggörs vilka slutsatser som dragits av de många tidigare samarbeten som berör programområdet och hur detta påverkat de val som gjorts i programmet.

3.3 Är analysens omfattning relevant och uttömmande?

Den analys som återfinns i programförslagets kapitel två omfattar följande ämnen:

- Befolkning och geografisk struktur
- Flyttningar och flyttmönster
- Utbildning
- Ekonomisk utveckling
- Näringslivsstruktur
- Företag och företagande
- Innovationer och FoU
- Sysselsättningsutveckling
- Sysselsättningsgrad och arbetslöshet
- Gränsregional pendling
- Transportinfrastruktur
- Telekommunikation och nätverk
- Gränsregionala persontransporter och varuflöden
- Folkhälsa
- Miljö och risker

I SWOT-avsnitten för respektive subprogram finns även rubriken "samarbetsklimat" med.

Analysen försvåras bland annat av att programområdet är stort och består av många inbördes olika typer av regioner och områden (stad-landsbygd, kust-inland, odlingslandskap-fjäll osv). Vid en aggregerad analys för hela programområdet riskerar många intressanta skillnader mellan områdets delar att försvinna på grund av det övergripande perspektivet. För många av de studerade faktorerna finns även avsevärda brister i jämförbarhet mellan de olika ländernas data och i en del fall saknas data helt.

Kapitel 2 "Analys" i programförslaget omfattar 17 sidor (av totalt 70) plus en tillhörande tabellbilaga om ytterligare 15 sidor. Förutom dessa delar kan även vissa delar av kapitel ett räknas till analysen. Det är ur utvärderingens perspektiv inte särskilt intressant att ange vilket antal sidor som är lämpligt för just analysavsnittet. Det kan dock konstateras att det i sin nuvarande form är relativt omfattande.

Valet av ämnen är relevant och i stort tillräckligt uttömmande för en analys av förutsättningarna i ett gränsregionalt program. Det går alltid att utöka en analys ytterligare och det gäller att hitta en balans mellan vad som är relevant att ha med i programtexten och vad som endast finns med i bakgrundsmaterialet. Utvärderarna bedömer att analysens omfattning i antal sidor är mer än tillräcklig för att ligga till grund för ett program av detta

slag. Det finns dock ett antal föreslagna insatser i programmet som inte är tillräckligt underbyggda med resonemang och data i analysen. På prioritetsnivå är det tydligt att prioritet ett är den bäst underbyggda i analysen. Trots detta saknas analysunderlag i programförslaget för exempelvis det särskilda fokus som föreslås kring insatser för små och medelstora företags förutsättningar för tillväxt.

Sämst underbyggd i den analys som finns i programförslaget är prioritet tre Vardagsintegration. I prioriteten avser man jobba bland annat med att stärka kunskaperna hos medborgarna om regionerna och deras möjligheter samt om den historiska och kulturella identiteten. Man avser även arbeta med att exempelvis etablera flera mötesplatser. Medborgarnas kunskaper om regionen eller identiteten och behovet av mötesplatser är inte underbyggt i programförslagets analysavsnitt.

Utvärderarna rekommenderar att analysens omfattning i programförslaget minskar något samtidigt som vissa delar byggs ut för att stärka kopplingarna till de val som görs i strategin.

3.4 Utgår SWOT-analysen från ett gränsregionalt perspektiv?

Det gränsregionala perspektivet i analysen försvåras av bristen på jämförbara data för de olika deltagande länderna. Detta är i sig självt en faktor som talar för ett ökat samarbete mellan områdena. Trots detta så påvisar analysen en del av den totala mängd aktiviteter som pågår över gränserna. Arbetspendling, inköpsresor, utbildning i andra länder och turism är exempel på gränsregionala frågor som analyseras. Företagens export och import till och från företag på andra sidan gränsen är ett exempel på en (potentiellt) viktig faktor som inte finns med i analysen.

Utvärderarna bedömer att analysen utgår från ett gränsregionalt perspektiv även om det finns anledning att under programmets gång väsentligt stärka tillgången till tillförlitliga och jämförbara data om gränsregionala aktiviteter.

3.5 Är metoderna lämpliga?

Utgångspunkten för analysen i programförslaget har varit att ta fram jämförbara grunddata för hela programområdet på de ämnesområden som anses relevanta. Detta har försvårats av att programområdet täcker tre länder med olika system för offentlig statistik. Statistikansvariga myndigheter är: Danmarks Statistik, Statistisk sentralbyrå i Norge och Statistiska Centralbyrån (SCB) i Sverige. Utöver den offentliga statistiken har man även haft hjälp av data och uppgifter från ett antal regionala strategier, andra utredningar, utvärderingar och forskningsrapporter.

Data har när så varit möjligt sammanställts med utgångspunkt i de deltagande kommunerna som basenhet och sedan aggregerats för olika delområden och för området som helhet. Jämförelser görs med siffror för hela Sverige, Norge och Danmark samt i vissa fall med andra länder eller EU 15 och EU 25.

Arbetet med analysen för det totala programområdet kom igång sent i programskrivandet och en arbetsgrupp för detta tillsattes först i augusti 2006. Analysarbetet har därför skett under stark tidspress för att få fram material som underlag till den grupp som arbetat med innehållet och till själva programtexten. Metoden att sammanställa data från offentliga källor och andra underlag har sannolikt varit det bästa valet med utgångspunkt i den korta tid som stått till förfogande för arbetet. Det hade dock varit önskvärt att analysarbetet för det totala programområdet startat så fort det var beslutat vilka områden som skulle ingå i programmet och inte långt senare. Nu har pro-

grammeringen delvis bedrivits baklänges utifrån en teoretisk modell om hur det bör ske. Strategi och prioriteringar har valts innan det funnits en färdig analys för programområdet. Analysgruppen har sedan fått arbeta med att ta fram data som styrker de redan gjorda valen. Med ett sådant arbetssätt är det lätt att analysen missar viktiga resultat som skulle ha framkommit om man haft ett mer förutsättningslöst angreppssätt och där man börjat med analysfasen. Vid den valda arbetsordningen finns det en uppenbar risk att man bara analyserar det som "passar in".

Med tanke på bristen på jämförbara data för hela området som kan utgöra en säkrare grund för aktiviteter i programmet är det önskvärt att analysarbetet fortsätter även under programperioden i syfte att råda bot på de brister som finns. En ökad förståelse för gränsöverskridande aktiviteter som handel eller transporter är av vikt för programmet. En djupare analys av vilka de existerande gränshindren faktiskt är och deras natur skulle också vara till stor nytta. Det finns många andra exempel på fenomen av gränsöverskridande karaktär som skulle passa att arbeta vidare med inom programmet (miljöfrågor, kulturproduktion, kulturkonsumtion, utnyttjandet av det gemensamma vattenområdet osv).

Utvärderarna rekommenderar att programmets strategi också betonar vikten av ett fortsatt analysarbete utifrån ett gränsregionalt perspektiv för hela ÖKS-området.

3.6 Är data trovärdiga och analyserna korrekta?

Analysen i programförslaget baseras till stor del på en sammanställning av offentligt tillgängliga uppgifter och officiell statistik. Dessa data är hämtade från olika källor dels beroende på att de gäller olika länder och dels beroende på att data kring vissa ämnesområden endast finns i sekundära källor som analyser eller andra rapporter. Även för primärdata inhämtad från officiella statistikmyndigheter finns visserligen möjliga felkällor men de är av mindre betydelse ur denna utvärderings perspektiv. Bristen på jämförbara data för många av de områden som analysen tar upp har alltså fört med sig att även sekundära datakällor som andra analyser och rapporter har fått användas för att göra det möjligt att uttala sig om programområdet och de ämnen som är relevanta för ett gränsöverskridande program. Dessa källor har ofta i sig en geografisk täckning som inte motsvarar hela programområdet och man har fått nöja sig med att redovisa den data som går att få tag i trots att den endast gäller en del av programområdet.

Det hade varit bättre för analysen att kunna använda offentlig statistik fullt ut som datakälla men man har nu fått agera efter vad som varit möjligt. Det är angeläget att skapa bättre data för framtida analyser och detta är något som bör ske både inom programmet och hos de statistikansvariga myndigheterna. Utvärderarna ser ingen anledning att utifrån det material vi tagit del av betvivla trovärdigheten i den data som använts.

Utvärderingen har inte haft möjlighet att inom uppdraget granska den data som ligger till grund för analyserna i programmet på något mer djupgående sätt. Utifrån de siffror och tabeller som presenteras i programförslaget så ser dock resonemang och slutsatser i analysen rimliga och korrekta ut mot bakgrund av de erfarenheter som utvärderarna har och med tanke på den brist på heltäckande och jämförbara data som programområdet lider av.

3.7 Är prioriteterna i överensstämmelse med resultaten av den socio-ekonomiska analysen?

Programförslaget presenterar tre olika prioriteter där projekt ska bedrivas. En fjärde prioritet ligger utanför denna analys och är avsedd för tekniskt stöd vid genomförandet av programmet. De tre prioriteterna återfinns i tabellen nedan.

Prioritet	Överensstämmelse med analysen
Främja hållbar ekonomisk tillväxt	Överensstämmelsen är god. Näringslivsstruktur, företagande, företagslokaliseringar och innovationer är med. SME:s förutsättningar för tillväxt i regionen är exempel på något som saknas. Det saknas också en analys av i vilken mån som den idag redan höga tillväxten är hållbar eller ej.
Binda regionen samman	Överensstämmelsen är relativt god. Behovet av förbättrad infrastruktur och kommunikationer klagas. Analysen ger dock ingen vidare vägledning kring vilka specifika områden eller satsningar som behöver prioriteras.
Främja vardagsintegration	Överensstämmelsen är mindre god. Mentala gränsbarriärer, existensen av mötesplatser och medborgarnas kunskaper om regionens möjligheter är exempel på områden som inte analyseras.

Med tanke på att den socio-ekonomiska analysen har arbetats fram efter att prioriteterna är valda så är det av stor vikt att de resonemang och data som ligger bakom valet framkommer i programförslaget. Argumentationen måste gå att följa även för en utomstående läsare.

Utvärderarna rekommenderar att analysavsnittet omarbetas så att de faktorer som underbygger valet av prioriteterna, särskilt prioritet tre, klart framgår i texten.

4. Bedömning av strategins rationalitet och följdriktighet

Kapitlet analyserar strategins tillförlitlighet och följdriktighet samt vilka risker som finns i genomförandet och om programförslaget visar på en medvetenhet om risknivån.

4.1 Stämmer strategin och målen med SWOT-analysen?

Programförslaget presenterar tre program mål i avsnitt 3.3. Dessa är gemensamma för hela ÖKS-programmet:

- 1) Ökad hållbar ekonomisk tillväxt
- 2) Fysiskt, planeringsmässigt och organisatoriskt förbunden region
- 3) Ökad vardagsintegration.

Tillsammans med visionerna och de horisontella målen i kapitel 3 bildar dessa vad som får anses vara programmets strategi. Programmålen preciseras sedan för respektive subprogram i avsnitt 3.3.1 och 3.3.2.

Kopplingarna mellan ÖKS program mål och SWOT-analysen är inte allt igenom tydliga. Analysen visar på en stark tillväxt i ÖKS-området. I SWOT-analyserna för respektive subprogram framgår även ett antal styrkor och svagheter som bygger upp argumentationen som leder till strategin och programmålen. Det är inte tydligt varför programmet valt just denna strategi utifrån de faktorer som presenteras i SWOT-analysen. Hur ser de logiska kopplingarna ut mellan analysen och den valda strategin?

Utvärderarna rekommenderar att strategin och motiven för de valda programmålen tydligare motiveras utifrån SWOT-analysen.

4.2 Följer de formulerade prioriteterna logiskt av strategin?

De föreslagna prioriteterna är nästan identiska med programmålen och strategin i sina formuleringar. De logiska kopplingarna mellan valda prioriteter och strategin/programmålen är starka och uppenbara.

Programmål	Prioritet
Ökad hållbar ekonomisk tillväxt	Främja hållbar ekonomisk tillväxt
Fysiskt, planeringsmässigt och organisatoriskt förbunden region	Binda regionen samman
Ökad vardagsintegration	Främja vardagsintegration

Prioriteterna följer logiskt av strategin. Problemet ligger i argumentationen och den logiska kopplingen mellan SWOT-analysen och den valda strategin i enlighet med avsnitt 4.1 ovan.

4.3 Är de tilldelade finansiella resurserna och insatserna tillräckliga för att uppnå målen?

Programförslaget innehåller inte några kvantifieringar av målsättningarna vare sig för de övergripande programmålen eller för delmålen inom respektive prioritet. Det har därför inte varit möjligt för utvärderarna att bedöma om de finansiella resurserna och insatserna är tillräckliga för att uppnå målen.

Programförslaget innehåller en budget där de tillgängliga EU-medlen och motsvarande medfinansiering har fördelats på respektive subprogram. Dessa

medel har sedan fördelats per prioritet enligt en procentuell (schablonmässig) fördelningsnyckel.

Utvärderarna ser det som en brist att programförslaget inte redovisar någon uppfattning om hur mycket av medlen som behövs för att uppnå respektive program mål och istället har valt en schablonmässig fördelning. Med kvantifierade målsättningar hade det på ett annat sätt varit möjligt att också allokera de finansiella medlen på ett sådant sätt att det verkar rimligt att målen kommer att nås. Utifrån nuvarande situation riskerar denna brist att leda vidare i programförslaget och kommer sannolikt att påverka möjligheterna till en bra styrning och framtida utvärderingar på ett negativt sätt.

4.4 Kan strategins målsättningar uppnås med en alternativ uppsättning av prioriteter och teman?

Med tanke på hur breda och övergripande programmets målsättningar är i sina formuleringar i programförslaget så finns det också stark anledning att tro att de kan nås på många olika sätt. Programförslaget skulle stärkas om det också resonerade kring vilka alternativa vägar till måluppfyllelse det är man valt att inte gå och varför man gjort dessa val.

4.5 Risknivån

Programförslaget resonerar inte särskilt mycket om risknivån i den valda strategin. I avsnitt 3.4 Synergier och målkonflikter tas i synnerhet några målkonflikter mellan miljö och aspekter på tillväxt upp. I övrigt är programmet inte utarbetat på ett sådant sätt att det går att utläsa något om specifika projekt som förväntas och resonemangen kring prioriteter och teman rör sig på en övergripande nivå.

4.5.1 Är strategin medveten om riskerna?

Begreppet risk kan tolkas på många olika sätt och förekommer i olika branscher. I bedömningen av programförslaget har utvärderarna sett på balansen mellan mer säkra insatser och de mer riskfyllda (se nästa avsnitt). De ekonomiska riskerna hanteras i avsnittet om kontrollorganisation (se 7.1.3). Utvärderarna har även bedömt riskerna i genomförandet av den föreslagna strategin.

Riskmedvetandet i programförslaget är lågt. Utvärderarna ser flera avsevärda risker med strategin som inte tas upp. I ett program med två subprogram är kanske den mest uppenbara risken att de två delarna kan komma att konkurrera på olika sätt. Eftersom de gemensamma delarna av ÖKS-programmet inte är tydliga i programförslaget (de ska utvecklas i senare versioner anges det) så blir det också svårt att se om man är medveten om dessa risker. De två subprogrammen har samma prioriteter och i många fall väldigt lika delmål/teman och det är inte tydligt hur dessa ska komplettera snarare än konkurrera med varandra.

Hur ställer sig ÖKS-programmet till likartade projekt inom respektive subprogram som riskerar konkurrera med varandra? Exempel på sådan kan vara projekt inriktade på att attrahera utländska investeringar eller tex att bygga nätverk/samarbeten inom livsmedelsindustrin. Ska det vara möjligt att bedriva konkurrerande projekt bara för att det finns två subprogram? Anser man att denna typ av konkurrens är bra eller är det något man vill undvika genom att tex placera dessa typer av insatser endast i den gemensamma delen av programmet? Denna typ av frågor kan ställas om flera av subprogrammets likartade teman.

Utvärderarna rekommenderar starkt att ÖKS-programmets gemensamma delar utvecklas och tydliggörs i programförslaget och att man i samband

med detta även resonerar om risker i den valda strategin med två subprogram och gemensamma prioriteter.

4.5.2 *Är det en god balans mellan riskfyllda och mer säkra teman och projekt?*
Utifrån programförslaget går det inte att bedöma hur balansen mellan riskfyllda och mer säkra projekt kommer att se ut i programmet. Denna typ av resonemang förs ej. Vad gäller programmets valda förslag till teman så ser de vid en första anblick relativt säkra eller traditionella ut ur ett regionalt utvecklingsperspektiv. Men det finns samtidigt många öppningar för innovativa lösningar och en tro på innovation som utvecklingskraft. Innovation är dock en betydligt mer riskfylld strategi än exempelvis expansion av befintliga verksamheter. Med de valda temana så bedömer utvärderarna att det finns möjligheter att i genomförandet och projekturvalet balansera mellan riskfyllda och mer säkra insatser. Det krävs dock att detta också är något som är föremål för medvetna val i genomförandeorganisationen (se nedanstående punkt).

4.5.3 *Föreslås tillräckliga insatser för att kunna hantera programmets risker?*
I avsnittet om målkonflikter påpekas att satsningar på hållbara transportlösningar och hållbara konsumtionsmönster kan förebygga vissa av de problem som kan uppstå. Dessa satsningar räcker dock inte för att hantera programmets samtliga risker.

För att ha möjlighet att på ett bra sätt bemöta de risker som finns när de uppstår så krävs både ett riskmedvetande i programmet och strategier för vad man kan göra för att förebygga eller övervinna dessa risker.

Utvärderarna rekommenderar att programförslaget kompletteras med resonemang om riskerna i genomförandet av strategin och om hur dessa kan hanteras.

5. Bedömning av programmets överensstämmelse med regional och nationell politik och gemenskapspolitik

Detta kapitel analyserar överensstämmelsen mellan programförslaget och de riktlinjer för politik som finns på regional, nationell och gemenskapsnivå.

5.1 Stämmer programmet överens med Lissabonstrategin och riktlinjerna för sammanhållningspolitiken och annan gemenskapspolitik?

EU:s riktlinjer för sammanhållningspolitiken¹ anger tre övergripande prioriteringar:

1. Att öka medlemsstaternas, regionernas och städernas attraktionskraft genom att förbättra tillgängligheten, se till att tjänsterna håller en lämplig kvalitet och nivå samt bevara miljön.
2. Att uppmuntra innovation, entreprenörskap och stimulera tillväxt i kunskapsekonomin genom att se till att det finns forsknings- och innovationskapacitet, inbegripet ny informations- och kommunikationsteknik.
3. Att skapa fler och bättre arbetstillfällen genom att locka flera människor ut på arbetsmarknaden eller till företagande, förbättra arbetstägares och företags anpassningsförmåga och öka investeringarna i humankapital.

Under respektive prioritering anges ett antal olika riktlinjer för åtgärder där politikens avsikter förtydligas.

Riktlinjerna framhåller även fyra principer som bör beaktas vid formulerandet av de nya programmen i avsikt att på ett ännu tydligare sätt arbeta in Lissabonagendan:

- Sammanhållningspolitiken bör i ännu högre grad inriktas på kunskap, forskning och innovation samt humankapital.
- Medlemsstaterna och regionerna bör eftersträva en hållbar utveckling och satsa på synergieffekter mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensionerna.
- Medlemsstaterna och regionerna bör sträva efter att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män på alla nivåer i utarbetandet och genomförandet av program och projekt.
- Medlemsstaterna bör vidta erforderliga åtgärder för att förebygga alla former av diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning när medel från fonderna används.

Riktlinjerna påpekar även vikten av att sammanhållningspolitikens territoriella dimension ägnas särskild uppmärksamhet vid utarbetandet av programmen. Vad gäller program för gränsöverskridande samarbete bör de inriktas på en förstärkning av gränsregionernas konkurrenskraft med målet att integrera områden som är åtskilda genom nationsgränser men har gemensamma problem som kräver gemensamma lösningar.

¹ Rådets beslut av den 6 oktober 2006 om gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållningen (2006/702/EG)

Utöver riktlinjerna görs i regionalfondsförordningen (ERDF) vissa förtydliganden kring vad som bör prioriteras i gränsregionala program. I artikel 6:1 anges följande prioriteringar för gränsöverskridanden verksamheter²:

- a) främja entreprenörskap, särskilt utveckling av SMF, turism, kultur och handel över gränserna,
- b) främja och förbättra det gemensamma skyddet och den gemensamma vården av natur- och kulturtillgångarna samt förebyggandet av naturbetingade och tekniska risker,
- c) stödja kopplingarna mellan stads- och landsbygdsområden,
- d) minska isoleringen genom bättre tillgång till transporter, informations- och kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt gränsöverskridande system och anordningar för vattenförsörjning, avfallshantering och energiförsörjning för områden,
- e) utveckla samarbete, kapacitet och gemensamt användande av infrastrukturer, särskilt i fråga om hälsovård, kultur, turism och utbildning.

Utöver detta kan stöd även ges till "att främja rättsligt och administrativt samarbete, integrerad och gränsöverskridande arbetsmarknad, lokala satsningsinitiativ, jämställdhet och lika möjligheter, utbildning och social integration, samt gemensamma mänskliga och materiella resurser för FoTU."

De prioriteter som är valda i programförslaget är motiverade bland annat utifrån just den artikel i förordningen som refereras ovan.

Prioritet	Hänvisar till detta avsnitt i ERDF-förordningen
Främja hållbar ekonomisk tillväxt	Art 6:1a
Binda samman regionen	Art 6:1c och art 6:1d
Främja vardagsintegration	Art 6:1e (särskilt kultur och turism) samt tillägget om gränsöverskridande arbetsmarknad mm citerat ovan

Utvärderarna bedömer att programmets prioriteringar på ett övergripande sätt stämmer överens med Lissabonstrategin och gemenskapens riktlinjer för strukturfonderna samt med förordningen. Programförslagets överensstämmelse med Lissabonstrategin skulle kunna stärkas ytterligare genom att betona ett fokus på innovationer som strategi för tillväxt samt att beskriva på ett operationellt plan hur man kommer att arbeta för en ökad jämställdhet och för att förebygga diskriminering.

5.2 Stämmer programmet med de nationella strategiska referensramarna?

Enligt den allmänna strukturfondsförordningen ska nationella strategiska referensramar utgöra grunden för fondernas programplanering. De ska dessutom säkerställa överensstämmelsen med gemenskapens riktlinjer.³

² Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999

³Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävandet av förordning (EG) nr 1260/1999, Art 27:1-2

Programförslaget hänvisar till den svenska och danska nationella strategiska referensramarna samt norsk politik i avsnitt 1.4.2.

Sverige

Den svenska strategin är antagen och innehåller specifika riktlinjer för gränsöverskridande och transnationella program.⁴ Utöver dessa riktlinjer betonas även vikten för just ÖSK-programmet att beakta de prioriteringar som görs i det transnationella programmet för Nordsjön samt att beakta de särskilda möjligheter som ligger i insatser som omfattar hela programmets geografi. Programmets prioriteringar stämmer väl med riktlinjerna i den svenska strategin. Däremot är det inte tydligt på vilket sätt som man har beaktat Nordsjöprogrammet och de synergier och risker för överlappning som finns där. Det kan heller inte anses vara tydligt på vilket sätt man avser utnyttja de särskilda möjligheterna i insatser för hela programgeografien (se även avsnitt 6.1.2).

Danmark

Den danska nationella strategin är ännu ej antagen och utvärderarna har endast tagit del av ett utkast. Programförslaget hänvisar inte specifikt till strategin mer än att det konstaterar att det territoriella samarbetet har samma riktlinjer som målet för konkurrenskraft och sysselsättning. I utkastet till strategi står att strategin handlar om målet regional tillväxt och konkurrenskraft men att samarbete med andra stater tar sin utgångspunkt i samma strategiska tillgångar. Programförslaget för ÖKS stämmer överens med de prioriteringar som presenteras i utkastet till den danska strategin (innovation, videndelning och videnopbygning; etablering og udvikling af nye virksomheder samt anvendelse af ny teknologi).

Norge

Eftersom Norge ej är medlem i EU så omfattas man ej heller av kravet på att ta fram en nationell strategisk referensram. På nationell nivå har norska regeringen presenterat sina prioriteringar i regionalpolitiken i "Hjarte for heile landet".⁵ I den betonas satsningar på lokal och regional växtkraft och en balanserad utveckling mellan stad och land. I skriften avhandlas betydligt mer än vad som ryms inom strukturfondernas gränsöverskridande program och den tar sikte på insatser för och i hela landet. I skriften finns åtgärder som stämmer väl överens med innehållet i ÖKS programförslag. Dessa kan vara näringslivsutveckling, utveckling av attraktivitet, stärkta utbildnings- och forskningsmiljöer osv. Där finns också områden som går utanför programförslaget såsom åtgärder för fisket, stärkt kommunekonomi eller för oljeverk-samheten i norra Norge. Särskilt med tanke på programförslagets vida målsättningar bedömer utvärderarna att programmet även stämmer överens med nationella norska prioriteringar.

5.3 Har direktiv och kommissionens riktlinjer uppmärksammats i programförslaget?

Något formellt uppdrag med direktiv till Region Skåne att ansvara för att ta fram ett program för ÖKS-området har inte beslutats innan programutkastet gick på remiss den 25 oktober 2006.

⁴ En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007-2013. bilaga till Regeringsbeslut, ärendenr: N2006/5089/RUT

⁵ Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitiken, St.meld. nr. 21 (2005-2006)

I programförslagets kapitel 1.4.1 uppmärksammas strukturfondsförordningarna och kommissionens riktlinjer. Förordningarna uppmärksammas även i samband med argumentation kring vilka aktiviteter som är möjliga att bedriva inom respektive prioritet. Utvärderarna bedömer att förordningar och kommissionens riktlinjer är beaktade i programförslagets text och vid utarbetandet av denna. Något direktiv har inte kunna beaktas eftersom det inte funnits tillgängligt och detta har alltså inte varit föremål för någon bedömning från utvärderarnas sida.

5.4 Beaktas jämställdhetsaspekter mellan män och kvinnor och frågor om diskriminering och mångfald i programmet?

Programmets resonerande analys i kapitel två tar upp aspekter kring jämställdhet och mångfald i delarna om utbildning, företagande, innovation och FoU. Diskriminering och mångfald berörs i avsnitten om befolkning, sysselsättningsgrad. Tabellbilagan redovisar dock inte data uppdelat på kön mer än i undantagsfall (indexerad medellivslängd, tabell 24B samt andel förvärvsarbetande, tabell 18). Det blir därför svårt att bedöma hur de resonerande avsnitt som berör jämställdhet och mångfald är underbyggda. För programmet skulle det även vara mycket givande att se på dessa frågor ur ett gränsregionalt perspektiv. Att stärka dessa perspektiv i analysen och programmet skulle även ytterligare stärka kopplingarna till Lissabonstrategin.

I avsnitt 3.2 Horisontella kriterier presenteras programmets utgångspunkter i en hållbar utveckling och de två horisontella kriterierna: jämställdhet mellan kvinnor och män samt bättre miljö. Det framgår inte av programförslaget varför inte diskriminering och mångfald är med som ett horisontellt kriterium trots betoningen i den allmänna strukturfondsförordningen (art 16).

Avsnittet om horisontella kriterier lyfter fram att detta är något som måste utvecklas under programmets gång. Man avser att arbeta på många olika sätt med bland annat information till projektägare, kompetensutveckling, handläggning och vid uppföljning och utvärdering. Om programmet lyckas med denna strategi ser det bra ut men tidigare erfarenheter och utvärderingar visar att det varit svårt. Att sätta upp tydliga och mätbara mål är ett sätt att styra programmet och det går att göra även inom dessa områden.

I organisationskapitlet anges även att man vid utseendet av ledamöter i ÖK och styrkommittéer skall beakta en balanserad representation mellan kvinnor och män. Detta är en konkret åtgärd som föreslås för att förbättra jämställdheten i genomförandet av programmet.

Under respektive prioritet skulle exempel på åtgärder för jämställdhet och minskad diskriminering kunna anges. Genom att föra resonemang om på vilket sätt exempelvis projekt inom ökad vardagsintegration kan stärka eller riskera att motverka dessa frågor så skulle genomförandet förbättras. Vad är det som krävs för att projekt för en ökad vardagsintegration ska bidra till att öka jämställdheten eller minska diskrimineringen? Finns några lärdomar att dra av tidigare projektverksamhet i dessa frågor? Eller inom prioritet ett, vilka sätt att arbeta för en mer jämställd näringslivsutveckling har visat sig framgångsrika hittills? Vill programmet fortsätta arbeta på dessa sätt eller ser man andra bättre alternativ att bedriva projektverksamhet på i programområdet?

Utvärderarna rekommenderar att jämställdhetsaspekter och frågor om diskriminering och mångfald arbetas in tydligare i analysavsnittet och i argumentationen kring vad som avses göras inom respektive prioritet.

5.5 På vilket sätt beaktas miljömässiga bedömningar i programmet?

För detta avsnitt hänvisas till den strategiska miljöbedömning som redovisats i särskild rapport.

6. Utvärdering av förväntade resultat och effekter

Detta avsnitt analyserar lämpligheten hos programförslagets målstruktur och de valda indikatorerna och bedömer hur väl det föreslagna indikatorsystemet förväntas fungera.

6.1 Lämplighet hos mål och indikatorer

6.1.1 Målformuleringar

Utvärderarna har vid deltagandet i möten med programskrivningsgrupperna och i skriftlig form flera gånger betonat vikten av att programmets målsättningar både på programnivå och på prioritetsnivå är formulerade så att de hänger logiskt samman och det är tydligt vad som ska uppnås. I programförslaget har målstrukturen förbättrats och flera målformuleringar har omarbetats och förbättrats utifrån tidigare programförslag.

Det finns dock fortfarande svårigheter med att avgöra vad det är som egentligen avses. Generellt kan man säga att en målformulering fungerar betydligt bättre om den anger vilket tillstånd det är som ska uppnås snarare än en mer allmän önskan om att öka eller stärka något.

Detta är i mycket en fråga om definitioner och klargöranden. Vad är det målet "ökad vardagsintegration" ska uppnå? Hur långt ska man ha nått år 2013 i detta avseende? Eller för "ökad samarbete kring teknologi och kunskapsutveckling", vilket tillstånd är det som är uppnått år 2013 med hjälp av programmets aktiviteter? Hur definierar man i programmet en mötesplats? Behovet av förtydliganden gäller en övervägande del av programmålen och delmålen. Tydligare och mätbara målsättningar gör programmet lättare både att styra, följa upp och utvärdera. Mot bakgrund av hur flera av målen är formulerade idag så bedömer utvärderarna att det kan skapa problem med styrningen av programmet och i en senare fas även med framtida möjligheter att utvärdera det. Det kommer att vara väldigt svårt för övervakningskommittén att kunna bedöma i vilken mån programgenomförandet närmar sig de uppsatta målen eller ej och därmed även vilka eventuella justeringar av programmet som kan vara nödvändiga för att förbättra måluppfyllandet,

I avsnitt 3.3.1 och 3.3.2 i programförslaget är det tänkt att programmålen ska preciseras för respektive subprogram. Denna avsikt är bra med tanke på att programmålen är generellt formulerade men de texter som står under dessa rubriker har mer karaktären av motiv för målet eller beskrivningar än egentliga preciseringar.

Vid konstruerandet av målsättningar för politiska (och andra) insatser används ofta några kriterier för att hjälpa till att formulera bra målsättningar. Man brukar tala om att målen ska vara SMARTa:

Specifika
Mätbara
Accepterade
Realistiska
Tidsatta

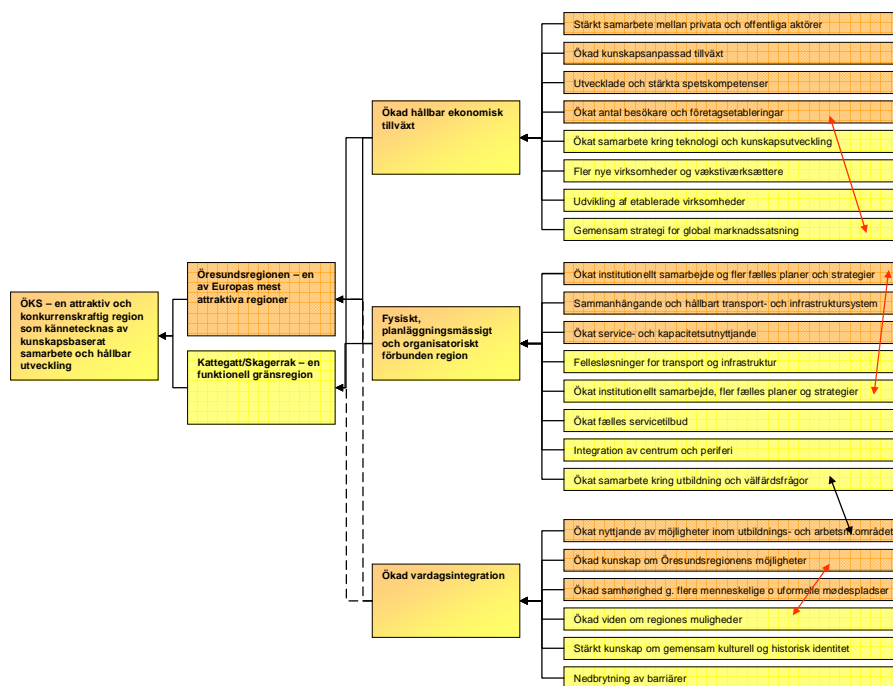
Som exempel på hur dessa kriterier kan användas i detta program kan ett av KASK:s delmål göras om till ett mer styrbart och utvärderingsbart mål. Inom prioritet två har KASK som ett av sina delmål "ökad felles servicetilbud". Ett

förslag från utvärderarnas sida på ett önskat sluttillstånd som programmet vill uppnå år 2013 kan vara att ett större antal serviceerbjudanden av gränsöverskridande karaktär erbjuds och utnyttjas jämfört med dagens situation. För att kunna göra detta mål SMART behöver analysen då visa på hur situationen ser ut idag, dvs hur många sådana gränsöverskridande serviceerbjudanden finns redan. Det vore också bra att säga något om potentialen. För att sätta ett realistiskt kvantitativt mål behöver man även veta ungefär vad det kostar att få till ytterligare en sådan lösning och vilka medel som finns tillgängliga för detta. Utifrån den befintliga analysen vet vi inte om det är antalet tjänster som erbjuds som är problemet eller om problemet är antalet som utnyttjas (eller båda). Det önskade tillståndet borde rimligen vara att så många som möjligt utnyttjar dessa tjänster och målen borde då formuleras utifrån detta. En möjlig målformulering kan då vara "År 2013 utnyttjar XX invånare i regionen de gränsöverskridande serviceerbjudanden som finns". Ett annat förslag är "År 2013 har antalet gränsöverskridande serviceerbjudanden ökat med XX stycken".

Utvärderarna rekommenderar att program mål och delmål formuleras på ett sätt som är mätbart och där det är tydligt vilket det önskade sluttillståndet är år 2013. De preciseringar av programmålen som görs för respektive subprogram i avsnitt 3.3.1 och 3.3.2 behöver formuleras så att de verkligen är preciseringar av målet och ej motiv.

6.1.2 *Målstruktur*

Vad gäller de olika målen struktur och hierarki så har stora framsteg gjorts under programarbetet. Den föreslagna målstrukturen behöver dock ytterligare förtydligas. Inom varje prioritet finns förslag till teman hos respektive subprogram som är väldigt lika i sina formuleringar (röda dubbelriktade pilar i figur nedan). Det finns anledning att fundera på varför dessa ska ligga inom respektive subprogram och inte i den gemensamma delen. Det finns också exempel på teman/delmål med likartade formuleringar fast i olika prioriteter (svart dubbelriktad pil i figur). Även här finns behov av förtydligande. Är det samma sak som avses med någon smärre skillnad i formuleringen? Varför leder det ena delmålet till uppfyllandet av programmål 2 och det andra till programmål 3?



Figur: Målstruktur i ÖKS programförslag med markerade exempel på dubbelringar

En möjlighet som bör övervägas är att placera den gemensamma delen av programmet på samma hierarkiska nivå som de två subprogrammen. I denna del skulle man då kunna placera de delmål som är lika mellan subprogrammen samt de andra delmål som är viktiga för hela programområdet (en del som är otydlig i det nuvarande förslaget och där det anges på flera ställen att detta ska utvecklas senare).

Utvärderarna rekommenderar att målstrukturen förtydligas så att likartade teman/delmål inte ska leda till olika program mål och att de delmål inom respektive subprogram som avser samma saker placeras i den gemensamma delen av programmet.

6.1.3 Kan de valda indikatorerna mäta programmets mål?

I programförslaget finns endast indikatorer på kontextnivå angivna och dessa är inte avsedda att i första hand mäta programmets målsättningar. Under respektive prioritet antyds i rubrikform att både aktivitets- och resultatindikatorer kommer att formuleras i det fortsatta arbetet.

Strukturfondsförordningen ställer vissa krav på vilka typer av indikatorer som det färdiga programmet måste innehålla. Där nämns både effekt- och resultatindikatorer. För att se hela kedjan från resurser till effekter så är det också relevant att använda sig av utfallsindikatorer (ibland kallade aktivitetsindikatorer). Många vanliga utfallsindikatorer mäter *antalet projekt* av en viss kategori men det kan även handla om tex antal investeringar eller antal personer som gått en utbildning. Utfallsindikatorerna säger dock vanligen inget om måluppfyllelsen (om inte antalet projekt av en viss sort är ett av programmets mål). För att mäta målen så behövs resultat- och effektindikatorer. Resultatindikatorerna ska säga något om de förändringar som projekt lett till. Om x antal personer har gått en utbildning så har y personer fått en högre kompetens eller ett visst certifikat eller en behörighet osv. Ett projekt som utarbetar en gränsöverskridande plan eller strategi har förhopp-

ningsvis lett till just en sådan plan eller strategi. Då är antalet gränsöverskridande planer/strategier resultatindikatorn. Denna plan leder sedan förhoppningsvis även till långsiktiga effekter när den genomförs och dessa mäts då med effektindikatorer.

För att följa programmets genomförande behövs en bra balans mellan indikatorer av alla dessa slag. Samtidigt är det viktigt att hela indikatorsystemet inte blir för stort och tungt att använda. Tidigare erfarenheter visar att *för* många indikatorer riskerar att leda till att de inte används i det dagliga arbetet eller att den information som matas in i uppföljningssystemet blir av bristande kvalitet. Utvärderarna vill dock betona att det är av stor vikt att programmet har indikatorer som säger något om målens uppfyllande och inte bara om de finansiella medlens användning.

6.1.4 *Indikatorernas kvalitet?*

Endast förslag till kontextindikatorer och indikatorer för de horisontella kriterierna är angivna i programförslaget. Kontextindikatorerna är inte direkt kopplade till programmets målsättningar utan ska ge en bild av utvecklingen i programområdet. De föreslagna indikatorerna är valda utifrån ett gränsöverskridande perspektiv och finns lätt tillgängliga med undantag för "Företagsförbindelser över gränsen". Indikatorn är intressant utifrån programmets perspektiv men här behöver man klargöra vilken eller vilka datakällor som avses och vilken typ av förbindelser över gränsen det handlar om. Begreppet behöver definieras.

6.1.5 *Rimligheten hos kvantitativa målsättningar för indikatorer?*

Kvantitativa målsättningar saknas i programförslaget. För att ha en meningsfull uppföljning av programmet är det avgörande att målsättningarna är kvantifierade. Utan denna styrmekanism blir det endast möjligt att avgöra hur mycket pengar som gått åt i programmet och detta bör inte vara den överordnade styrprincipen. Pengarna ska användas på det mest effektiva sättet för att uppnå målen.

Utvärderarna rekommenderar att ett begränsat antal indikatorer väljs. Indikatorerna ska göra det möjligt att följa hur programmets genomförande utvecklas över tiden i relation till de uppsatta målen. För att kunna avgöra om programmet närmar sig sina målsättningar måste målen vara formulerade på ett sådant sätt att de går att mäta och att man vet när målen är uppnådda (en rimlig kvantifiering behöver göras).

6.2 **Indikatorsystemet**

Avsnittet är ej möjligt att utvärdera mot bakgrund av de mycket begränsade upplysningar om indikatorsystemet som lämnas i programförslaget.

Ett lämpligt och väl avvägt indikatorsystem innehåller indikatorer på flera nivåer och som säger något om på vilket sätt programmets genomförande närmar sig de uppsatta målen. Det måste dock också vara anpassat till de ekonomiska och eventuellt andra begränsningar som finns i genomförandeorganisationen. Det tar tid och resurser att samla in och analysera indikatorerna och för detta behövs ofta särskilda system och verktyg. Det är därför viktigt att dessa faktorer också är en del av de överväganden som görs när indikatorerna väljs i programmet. Vilken är informationskällan för denna indikator? Hur sker datainsamlingen? Vem är ansvarig? På vilket sätt ska informationen lagras? Med vilken frekvens ska den samlas in? Vilken kostnad innebär detta för genomförandeorganisationen (och för projekten)? Frågorna som måste besvaras för att konstruera ett bra indikatorsystem är många.

Utvärderarna rekommenderar att programförslaget kompletteras med en beskrivning av hur de valda indikatorerna avses följas upp och vem som är ansvarig för detta. I samband med dessa val är det viktigt att balansera mot faktorer som vilka resurser för insamlandet av indikatorer som finns tillgängliga och vilka system och verktyg som finns tillgängliga eller planeras att införskaffas.

7. Värdering av förslaget system för genomförande

7.1 Implementeringsbestämmelser

7.1.1 *Fördelning av uppgifter och ansvar mellan olika huvudaktörer*

ÖKS-programmet kommer enligt förslaget att ha en gemensam övervakningskommitté (ÖK) med lika många representanter för respektive deltagande land (Sverige, Danmark och Norge). De tre länderna turas om att inneha ordförandeposten i kommittén och ledamöterna representerar nationell eller regional/lokal nivå och utses av de nationella regeringarna. ÖK ansvarar för urval av projekt i programmet. För projekt som berör båda programområdena ska ÖK själva göra urvalet och för projekt inom endast ett programområde kommer styrkommittén för det området att göra urvalet. Två styrkommittéer (SK) inrättas (för subprogrammet Öresund respektive Kattegatt-Skagerrak). Sammansättningen i dessa skall beakta den lokala och regionala representationen och ledamöterna utses av ÖK. Styrkommittéernas ordförande och vice ordförande ingår även som ledamöter i ÖK. Innan ansökningar behandlas i ÖK eller SK ska förvaltningsmyndigheten kontrollera deras laglighet och överensstämmelse med programmet.

Nutek skall enligt förslaget vara Förvaltningsmyndighet och Attesterande myndighet. För respektive programområde kommer det att inrättas programsekretariat (placerat på Öresundskomiteen respektive i Region Halland).

Lagligheten och överensstämmelsen med strukturfondsförordningar samt med programmets strategi är viktiga vid urvalet av projekten. Eftersom den största delen av projekturen och prioriteringar kommer att göras i styrkommittéerna så är det viktigt att den kompetens förvaltningsmyndigheten besitter kring exempelvis frågor om överensstämmelse med förordningen och programmet eller kring stödberättigade kostnader även finns representerad där på samma sätt som man gör i Övervakningskommittén. Förvaltningsmyndigheten arbetar dagligen med programmet på ett sätt som inte ÖK:s ledamöter kan göra på samma sätt. Utvärderarna rekommenderar att Förvaltningsmyndigheten även är representerad i respektive styrkommitté.

Uppdelningen av ansvar och uppgifter mellan förvaltningsmyndigheten och övervakningskommitténs sekretariat är otydlig i programförslagets beskrivning. Här finns viss risk för onödigt dubbelarbete. I förslaget står det att båda aktörerna är ansvariga för att förbereda dagordning och dokumentation inför ÖK:s möten. Utvärderarna rekommenderar att ansvarsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheten och övervakningskommitténs sekretariat tydliggörs.

7.1.2 *Villkor och riktlinjer för huvudaktiviteter (som calls for proposals och projekturen)*

Utkast till kriterier för projekturen har diskuterats i programprocessen men finns ej med i förslaget till program. Ramböll Management har vid möten med skrivargruppen lämnat synpunkter på de förslag som diskuterats. Det är i detta sammanhang också viktigt att erfarenheter från tidigare program och utvärderingar tas in i de överväganden som görs. Urvalskriterierna påverkar i stor grad programmets möjligheter att uppnå de målsättningar man satt upp.

I programförslaget finns inte heller någon beskrivning av på vilket sätt man avser att bjuda in till projektansökningar och om detta ska ske löpande eller exempelvis via så kallade "calls for proposals".

Urvalskriterier och metoder för ansökningar är något som kan komma att ändras under programmets genomförande allt eftersom uppföljningen och utvärderingar talar om hur det går. De är därför inte heller något som måste anges i programförslaget. Utvärderarna vill dock påpeka att det är viktigt att dessa principer tydliggörs för potentiella ansökare och projektägare på ett tidigt stadium i genomförandet. För att ha en hög transparens är det inte bara viktigt att känna till vilka urvalskriterier som gäller utan även på vilket sätt de graderas och bedöms.

7.1.3 Hur ser kontrollorganisationen ut och bedöms den fungera tillfredställande?
Ansökningarnas överensstämmelse med bestämmelser i strukturfondsförordningar och andra lagar samt med programmet kontrolleras av Förvaltningsmyndigheten vid beredningen. Övrig beredning av ansökningar sker i programsekretariatet. Efter prioritering och urval i Övervakningskommittén eller någon Styrkommitté fattas ett formellt beslut av Förvaltningsmyndigheten.

Vid genomförandet av projekten står programsekretariatet för uppföljningen av aktiviteter och målsättningar i projekten. FM kontrollerar även överensstämmelsen med förordningarna i samband med att utbetalning av medel till projekten sker. Vid granskningen av de stödberättigade utgifterna i projekten står FM själva för granskningen av nedlagda kostnader i Sverige medan en dansk respektive norsk revisor granskar de nedlagda kostnaderna i dessa länder. Revisorsintygen sänds tillsammans med rekvisitionen till FM. Vid granskningen kan även FM göra kontroller på plats hos projekten på urvalsbasis.

FM skall även enligt programförslaget tillse att det finns de system (datoriserade och andra) som behövs för att ekonomisk förvaltning, övervakning, kontroller mm ska kunna ske tillfredställande och i enlighet med de krav som ställs. Några närmare besked om hur detta kommer att ske eller vilka system som kommer att användas finns ej i programmet.

Ekonomistyrningsverket i Sverige ska vara Revisionsmyndighet för programmet och ansvara för systemkontroll och revision. Till sin hjälp har man en revisorsgrupp med företrädare för varje medlemsstat. Det framgår inte av programskrivningen om det är EU:s medlemmar som avses eller om det är programmets medlemsstater.

Kontrollen av ansökningarnas förenlighet med förordningarna och granskningen av de stödberättigade kostnaderna är tydligt beskrivna i programförslaget och bedöms fungera tillfredställande enligt den beskrivning som finns där. Viss klarhet finns kring hur urvalskontrollerna ska ske och vem som gör vad finns dock. I programförslaget står att Revisionsmyndigheten ska säkerställa att revisioner på ett urval av projekten görs. Det framgår även att Förvaltningsmyndigheten vid sin kontroll av rekvisitioner får göra urvalskontroller på plats. Det framgår inte heller av programförslaget hur stor organisation (antal anställda) som beräknas hos förvaltningsmyndigheten. Detta har betydelse för möjligheterna att på ett tillfredställande sätt kunna utföra nödvändiga kontroller av ansökningar och rekvisitioner. FM:s kapacitet i förhållande till antal ansökningar och de övriga resurser som finns på programsekretariatet kommer att ha inverkan på hur väl kontrollorganisationen kan fungera. Vad gäller granskning av rekvisitioner så blir det olika i de olika länderna. Förvaltningsmyndigheten kommer att göra granskningar-

na av nedlagda kostnader i Sverige. Dessa granskningar bärs ej av projektens budgetar till skillnad från de granskningar som görs av norska respektive danska revisorer. Eftersom man ej i förväg vet mängden projekt (och därmed mängden rekvisitioner) är det svårt att bedöma om FM har kapacitet nog att genomföra kontrollerna.

Utvärderarna rekommenderar att ansvarsfördelningen kring urvalskontroller klargörs så att det inte blir något dubbelarbete eller någon onödig belastning på projekt med den risk för dubbla urvalskontroller som skulle kunna uppkomma med dagens formuleringar. Utvärderarna rekommenderar även att man på lämpligt sätt tillser att Revisorsgruppen har tillgång till kompetens i norsk revisionssektor.

7.1.4 Planer och organisation för uppföljning och utvärdering på både projekt- och programnivå

Enligt programförslaget ska programsekretariatet stå för uppföljningen på projektnivå. Förvaltningsmyndigheten ansvarar för att projekten är förenliga med förordningens regler och detta kontrolleras enligt programförslaget i samband med utbetalning av medel (förutom vid ansökan). FM ansvarar tillsammans med ÖK för att säkerställa kvaliteten och effektiviteten i genomförandet och redovisningen av genomförandet.

För de utvärderingar av programmet som beskrivs i förordning 1083/2006 ansvarar medlemsstaterna (Danmark och Sverige) och enligt programförslaget ska Förvaltningsmyndigheten verkställa upphandlingen av dessa.

Utöver dessa uppföljningar och utvärderingar nämner även programförslaget att man med hjälp av SYNAPS (Systemanalytiskt Processverktyg för Sektorsintegrering) ska identifiera och följa upp målkonflikter och synergier mellan hållbarhetsmål och tillväxt/regionala utvecklingsmål under programmets gång.

Utvärderarna anser att det inte är tydligt nog i programförslaget vem som ansvarar för vad i uppföljningen av projekten och programmet. Utvärderarna rekommenderar att avsnittet om uppföljning och utvärdering kompletteras med information om en tydlig ansvarsfördelning vad gäller dels den praktiska projektuppföljningen och dels den mer strategiska programuppföljningen och på vilket sätt denna kommer att ske. Om detta inte tydliggörs riskerar viss uppföljning av hamna "mellan stolarna" och inte bli gjord i tid eller kanske inte alls. För att inte förlora viktig projektinformation är det av vikt att uppföljningen fungerar från dag ett i programgenomförandet.

7.2 Partnerskapsarrangemang

Programförslaget redovisar i avsnitt 1.5 hur programprocessen har gått till och vilka som deltagit i den. Det första mötet för Joint Programming Committee var den 1 mars 2006 och där tillsattes tre skrivargrupper (en för vardera sub-programområde och en gemensam) för att utarbeta programförslag. Skrivargrupperna omvandlades under hösten 2006 så att de utgick från tematik istället för geografi i första hand. Fyra skrivargrupper arbetade då parallellt (det fanns grupper för analys, innehåll, organisation och information).

I skrivargrupperna har det funnits representanter från både lokal, regional och nationell nivå. Den politiska förankringen har skett både lokalt och regionalt och i detta sammanhang kan särskilt Öresundskomiteen och GO-samarbetet nämnas.

Programförslaget är även utsänt på remiss till aktörer och allmänhet i samtliga deltagande regioner under tiden 25 oktober – 15 november 2006.

Vad gäller genomförandet av programmet nämns väldigt lite om hur ett brett deltagande från partnerskapen ska kunna gynnas eller garanteras. I organisationskapitlet nämns att man vid utnämmandet av representanter i Övervakningskommittén ska ha "nationella och regionala/lokala representanter" från respektive land och att man i Styrkommittéerna ska beakta den "lokala och regionala representationen" (avsnitt 5.2.1 respektive 5.2.2). Utvärderarna tolkar detta som att de olika politiska nivåerna kommer att finnas representerade i dessa resonemang kring urval och prioriteringar av projekt. Det är däremot inte tydligt i vilken mån (om någon) som representanter för andra grupper i samhället (tex den sociala ekonomin eller företagen) kommer att beredas möjlighet att tycka till om och/eller delta i genomförandet av programmet. Det är viktigt att även de grupper som inte anser sig vara fullständigt företrädda av de utvalda politiska representanterna får möjlighet att göra sina röster hörda och påverka användandet av medlen i programmet. Utvärderarna rekommenderar att programmet kompletteras med en beskrivning av på vilket sätt man avser att låta ett brett partnerskap påverka även genomförandet av programmet.

8. Hur bidrar programmet till ett mervärde?

För att programmet ska anses bidra till ett mervärde är det intressant att resonera kring på vilket sätt som det bidrar med något extra i programområdet. Kommer kvaliteten eller kvantiteten av den ekonomiska, ekologiska eller sociala utvecklingen att vara större i programområdet än vad den skulle vara om ÖKS-programmet inte genomförs? Detta resonemang är svårt att bevisa på något vetenskapligt sätt eftersom den kontrafaktiska situationen där det inte finns något ÖKS-program aldrig kommer att existera samtidigt med programmet och det blir därmed ej möjligt att göra några verkliga jämförelser. Det blir en teoretisk övning men likväl av vikt.

Den mest uppenbara skillnaden med ett ÖKS-program är att området tillförs en ansevärd mängd finansiella (EU-)medel som med stor sannolikhet inte skulle kommit det geografiska området tillgodo annars. De finansiella medlen utgör i sig inget mervärde men den stora mängd projekt som kommer bedrivas med deras hjälp kommer sannolikt att leda till delvis positiva effekter för området. För att dessa positiva effekter ska betraktas som ett mervärde får de inte övervägas av eventuella negativa effekter som projekten också kan medföra. Av denna anledning är det av stor vikt att projektägare, programsekreteriat och andra hela tiden försöker minimera de negativa konsekvenserna av de olika projekten vid genomförandet. Eftersom det inte finns något vedertaget värderingssystem för att balansera tex negativ inverkan på jämställdhet mot en positiv effekt på ekonomisk tillväxt (eller tvärtom) så blir det extra viktigt att hela tiden försöka arbeta med att hålla eventuella negativa konsekvenser borta i den mån det är möjligt.

För existerande politiska initiativ i programområdet som tex Den Skandinaviska Arenan så bör tillskottet av EU-medel vara ett stort mervärde. I viss mån har projekt bedrivits redan tidigare men ÖKS-programmet skapar helt nya förutsättningar för detta. På en projektnivå är tillskottet tydligt och EU-medlen tvingar på sätt och vis även fram en ökad fokusering av den nationella medfinansieringen. Denna hade annars varit utsatt för ett antal andra önskemål och prioriteringar. Det går även att argumentera för att programmet urvalsprinciper med tex en stark konkurrenssituation och att urvalet görs i ett gränsöverskridande organ kan leda till att det blir bättre kvalitet på de projekt som till slut finansieras.

På en makroekonomisk nivå är det betydligt svårare att visa på något direkt mervärde. Utvärderingar av nationella eller gränsöverskridande strukturfondsprogram i området har visat att det är många andra insatser som har betydligt större inverkan på den regionala utvecklingen i området. ÖKS-programmet har inte resurser att bygga motsvarigheten till Öresundsbron men det kan förhoppningsvis hjälpa till att exempelvis öka användningen av en sådan bro.

Genom att samla en stor mängd offentliga medel i ett program blir det möjligt att synliggöra de möjligheter som utvecklingsarbetet innebär för fler än de som annars skulle ha tagit del av arbetet. I bästa fall blir detta en god reklam för både EU och de deltagande regionerna och kommunerna. Det kan också bidra till att göra medlen mer tillgängliga för en större krets av aktörer än vad som annars skulle ha varit fallet. Genom partnerskapsförfarandet har en del av dessa aktörer även varit med att styra och ta fram programförslaget och kan sedan även vara med vid genomförandet av programmet på olika sätt. Här finns dock även risker som bör betänkas vid det fortsatta arbetet. För vissa grupper kan strukturfondsarbetet vara svårtillgängligt med

alla sina lagar och förordningar. Det finns också många exempel på att direkta målgrupper för denna typ av program, tex företag, av olika anledningar väljer att inte delta i arbetet och att de avsedda positiva effekterna därmed riskerar att delvis gå förlorade.

Själva programformen har också en potential att bidra med ett mervärde. Genom att basera programmet och slutligen de finansierade projekten på en för området gemensam analys och strategi så skapas en gedigen grund och en logisk bas att stå på. Med hjälp av ett kontinuerligt lärande inom programmet och med erfarenheter även från tidigare program så byggs den ackumulerade kunskapen upp kring vad som fungerar och vad som inte fungerar. De system för kontinuerlig uppföljning och utvärdering som byggs upp gör det möjligt att korrigera programmet och projekten för att ytterligare förstärka mervärdet om de är utformade på ett bra sätt.

Sist men inte minst finns det för gränsöverskridande program ett uppenbart mervärde i att man bedriver verksamhet som troligen inte annars skulle ha kunnat finansieras. Arbetet med att motarbeta och försöka lösa upp gränshinder pågår även inom tex Nordiska ministerrådet. Men de finansiella resurser som ÖKS-programmet samlar skapar förutsättningar för ett stort mervärde inom detta område. Att olika aktörer i de deltagande länderna får en möjlighet att konkret och finansierat arbeta tillsammans med att försöka bryta dessa gränsbarriärer har en stor mervärdespotential.

Sammanfattningsvis bedömer utvärderarna att ÖKS-programmet har en stor potential för att bidra till ett mervärde för utvecklingen i området på flera olika sätt. Hur dessa potentialer tas tillvara av programmet återstår att se i framtida utvärderingar och måste bli en fråga som diskuteras i de grupper som deltar i det dagliga arbetet med att genomföra och följa upp arbetet.