



EU:s första utvärdering av missionarbete – observationer och reflektioner från ett svenskt perspektiv

Utgivare: Vinnova – Sveriges innovationsmyndighet

Titel: EU:s första utvärdering av missionarbete – observationer och reflektioner från ett svenskt perspektiv

Författare: Nannan Lundin och Andreas Aurelius

Utgiven: 11 mars 2025

Vinnova Rapport: 2025:03

ISBN-nummer: 978-91-89905-28-3

Diarienummer: 2025-00206

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning.....	5
Bakgrund – Varför är utvärderingen intressant och viktig för Sverige?	6
Hur utvärderingen har genomförts – utformning och huvudkomponenter	9
De övergripande huvudslutsatserna	10
Observationer som konkretiserar framsteg och utmaningar för respektive mission	14
Policyförankring och operativa synergier	14
Nya roller för missionorienterade forsknings- och innovationsinsatser kan ge nya möjligheter.....	16
Implementeringsplattform som stöd för kunskaps- och kapacitetsutveckling.....	16
Reflektioner och inspiration för Sveriges/Vinnovas framtida missionarbete	18

Förord

EU:s första utvärdering av policyinstrumentet "Missions" kan ses som en kontrollstation av design- och inkörningsfasen av detta nya instrument – ett verktyg som syftar till ett långsiktigt och banbrytande omställningsarbete. EU har hittills fem missions, vilka alla är strategiskt riktade satsningar på forskning och innovation. Med dessa vill EU finna lösningar på komplexa samhällsutmaningar som kräver innovativa lösningar för att nå långsiktiga systemförändringar. Genom policykoordinering, tvärspektoriell samverkan och medborgarengagemang ska målen för de olika missions uppnås. Ett "missionorienterat" arbetssätt ska ta samhället bort från silotänkande, fragmentering av insatser och problem som uppstår av att insatser är tidsbundna i separata projekt.

Sverige deltar aktivt i tre av EU:s missions: *Klimatanpassning*, *Klimatneutrala och smarta städer* och *Cancer*. Flera svenska städer och kommuner är engagerade i missions kring klimatet och många aktörer inom cancerprevention och behandling medverkar i Cancer Mission. Utvärderingen är därför viktig för Sverige. Den bidrar till förståelsen av missions och ger insikter om vad som krävs för att den transformativa potentialen i instrumentet ska kunna förverkligas.

Sverige, och i synnerhet Vinnova, har varit en drivande kraft och föregångare när det gäller att utveckla ett utmaningsdrivet och missionorienterat arbetssätt inom innovations- och policyutveckling. Nu pågår strategiska policydiskussioner kring hur missions kommer att kunna vidareutvecklas och implementeras i EU:s nästa ramprogram för forskning och innovation, FP10. Det svenska perspektivet på EU:s utvärdering är därför värdefullt för denna diskussion.

Författare till rapporten är Nannan Lundin och Andreas Aurelius¹.

Göran Marklund

Direktör, Strategisk omvärldsanalys

¹ Denna rapport togs fram i nära samarbete med Vinnovas avdelning för internationellt samarbete, med värdefull input och synpunkter från Jonathan Nylander och andra kollegor på EU-enheten.

Sammanfattning

EU:s nya policyinstrument "missions" kan beskrivas som strategiskt riktade satsningar på forskning och innovation. Missions fokuserar på komplexa samhällsutmaningar som kräver innovativa lösningar för att skapa långsiktiga systemförändringar. Hittills finns fem missions och Sverige har aktivt påverkat och deltagit i tre: Klimatanpassning, Cancer och Klimatneutrala och smarta städer. Målen i de olika missions ska uppnås genom policykoordinering, tvärspektoriell samverkan och medborgarnas engagemang. Ett "mission-orienterat" arbetssätt ska ta samhället bort från silotänkande, fragmentering av insatser och problem som uppstår av att insatser är tidsbundna i separata projekt.

Den första utvärderingen av EU:s missions genomfördes 2023. Den kan ses som en kontrollstation i design- och inkörningsfasen av det långsiktiga och banbrytande omställningsarbete som missions syftar till. Den bidrar till förståelsen av missions och ger insikter om vad som krävs för att den transformativa potentialen i instrumentet ska kunna förverkligas.

Rapporten beskriver utvärderingen och tar upp frågorna:

- Hur långt har policyinstrumentet kommit sedan starten 2021?
- Vad krävs nu för att en storskalig systemförändring ska lyckas?

Utvärderingen är viktig för Sverige; flera stora svenska städer och kommuner är engagerade i EU:s två missions kring klimatet, och i Sverige finns det många aktörer inom cancerprevention och behandling som medverkar i Cancer Mission.

Sverige, och i synnerhet Vinnova, har varit en drivande kraft och föregångare när det gäller att utveckla ett utmaningsdrivet och mission-orienterat arbetssätt inom innovations- och policyutveckling. Sveriges perspektiv på EU:s utvärdering bidrar till de pågående och strategiska policydiskussionerna kring hur missions kommer att kunna vidareutvecklas och implementeras i EU:s nästa ramprogram för forskning och innovation, FP10.

Bakgrund – Varför är utvärderingen intressant och viktig för Sverige?

EU:s fem ”missions” (på svenska ibland benämnda ”missioner” eller ”uppdrag”) kan beskrivas som strategiskt riktade satsningar på forskning- och innovation (Fol). Viktigt är att de ställer mänskliga och ekonomiska resurser i centrum kring specifika samhällsutmaningar som kräver innovativa lösningar. En mission är ett brett antal åtgärder avsedda att uppnå ett djärvt, inspirerande och mätbart mål inom en viss tidsperiod. Dessa ska leda till effekter på samhället och politiken och vara relevanta för en stor del av EU:s befolkning. De nuvarande missions inom EU är: klimatneutrala och smarta städer, klimatanpassning, cancer, markens tillstånd och livsmedel samt friska hav, kust- och inlandsvatten. Alla ingår de i det europeiska ramprogrammet för Fol, Horisont Europa, som pågår under 2021–2027. Samtliga missions utgår från ett så kallat ”missionorienterat arbetssätt”, där olika samhällsaktörer samverkar kring gemensamma och ambitiösa mål. Insatser ska utgå från ett bottom-up-perspektiv som ställer medborgares och användarintressenters behov och engagemang i omställningsprocessen i fokus. Men lika viktigt är de strategiska mål och inriktningar för en samhällsutveckling i stort, liksom de långsiktiga behoven av en omställning av samhället.

Implementeringsarbete med missions på EU-nivå lanserades 2021. Efter denna korta implementeringsperiod eller rättare sagt, ”inkörningsperiod”, offentliggjorde EU-kommissionen en första utvärdering av arbetet i juli 2023. Utvärderingen omfattar alla fem pågående EU-missions.² Inför kommande förhandlingar kring utformningen av EU:s nästa ramprogram för forskning och innovation, har vidareutvecklingen av missions redan blivit en av de centrala frågorna både på EU-nivå och för EU:s medlemsstater, (ramprogrammet FP 10 följer på Horisont Europa och gäller 2028–2035³).

Sverige har agerat både proaktivt och passivt i det nationella missionarbetet, beroende på ur vilket perspektiv och i vilken roll man har befunnit sig. Aktörer inom det svenska innovationssystemet är drivande krafter inom utvecklingen av ”transformativ innovationspolitik”, både konceptuellt och operativt, och har också erfarenheter från ”utmaningsdriven innovation”. De ser behov av ett missionorienterat arbetssätt och att på olika sätt utforska och experimentera för att förverkliga dess potential. Samma sak gör forsknings- och innovationsfinansiärerna. Svenska aktörer har dessutom kunskaper och insikter från att ha genomfört nationella Strategiska innovationsprogram (SIP). De har tack vare sina erfarenheter fått en strategisk roll och bidragit till utformningen av EU:s missions. I synnerhet har Sverige agerat starkt inom den mission som gäller för *100 klimatneutrala och smarta städer fram till 2030 (Cities Mission)*. EU:s utvärdering lyfte fram att svenska aktörer och organisationer nu deltar aktivt i inkörningsfasen inom bland annat två av de fem EU-missions, Cities Mission och *Mission för (minst) 150*

² För mer information se t.ex. [Missions | Vinnova](#) och [EU Missions in Horizon Europe - European Commission](#).

³ För mer information, se t.ex. [A Transformative EU Framework Programme for Research and Innovation? - European Commission](#) och [EXCLUSIVE: Here's what the member states have in mind for FP10 | ScienceBusiness](#).

klimat-resilienta regioner och samhällen fram till 2030 (Mission for climate adaptation). I praktiken innebär detta att sju svenska städer och kommuner, Helsingborg, Lund, Gävle, Göteborg, Malmö, Stockholm och Umeå, deltar i Cities Mission genom att bland annat ha skrivit under ett så kallat klimatkontrakt, (City Climate Contract) som beskriver deras åtaganden för en accelererad klimatomställning. Region Blekinge, Stor-Göteborg, Kristianstad kommun, Malmö stad, Länsstyrelsen Stockholm, Umeå Kommun, Värmlands län och Västerbottens län deltar i Mission for Climate Adaptation och har undertecknat en "Mission Charter", om sina åtaganden i ett förstärkt omställningsarbete för klimatanpassning. När det gäller en annan EU-mission, *Cancer Mission*, finns idag fyra ackrediterade Comprehensive Cancer Centers (CCC) i Sverige, som del i ett av de centrala implementeringsinstrumenten för Cancer Mission.⁴ Centren är finansierade under *EU4Health* inom ramen för *EU Beating Cancer Plan*. Sverige deltar också i utvecklingen av *Establishing Cancer Mission Hubs Networks and Synergies* (ECoHoS⁵). Detta projekt inom Horisont Europa är ett dedicerat stödinstrument för implementeringen av Cancer Mission. Målsättningen är att etablera en "National Cancer Mission Hub" i varje medlemsland. Hubbarna ska särskilt fokusera på medborgarengagemang och ett mer inkluderande och integrerat arbetssätt samt policyprocesser för att förebygga och bekämpa cancer. Sveriges nationella satsning inom tvärspektoriella innovationsmiljöer mot cancer, *Nollvision cancer*,⁶ utvecklar ett missionorienterat arbetssätt och deltar aktivt till utvecklingsarbetet inom Cancer Mission på EU-nivå.

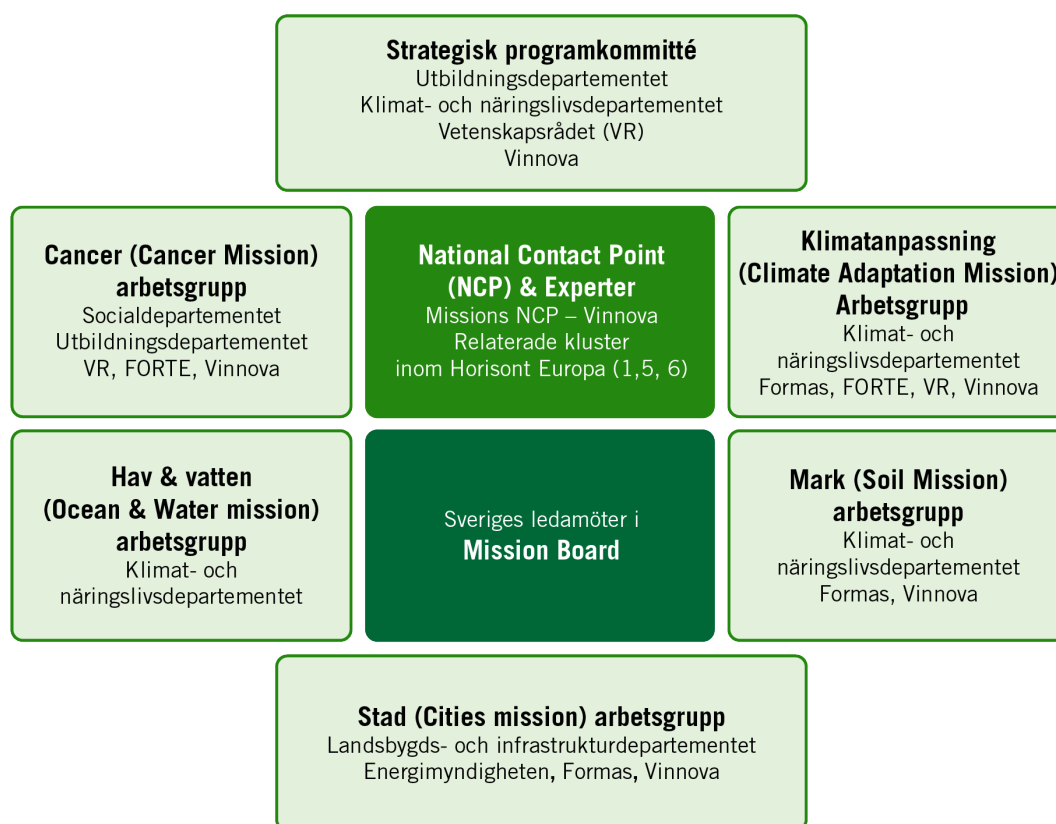
På policynivå har missions ännu inte blivit formaliserade/institutionaliserade policy-instrument inom Sveriges forsknings- och innovationspolitik. Men däremot deltar flera EU medlemsstater inte bara i EU:s missionarbete, utan de har också lanserat egna nationella missions. Sverige följer och deltar aktivt utvecklingen av EU:s missionarbete på olika sätt, till exempel genom att medverka i olika rådgivargrupper och stödfunktioner, samt i egenskap av nationella experter. Sverige har också byggt upp en nationell kontaktpunkt (national contact point, NCP) för alla fem EU Missions på Vinnova, figur 1. Genom detta arbete försöker Sverige lära av och påverkar missionarbetet på EU-nivå. Samtidigt skapar man tillsammans med EU-kommissionen en mer integrerad struktur för utbyte och samverkan kring arbetet inom de berörda policyområdena.

4 För mer information se t.ex. [Ackrediterade CCC i Sverige - RCC Stockholm Gotland](#).

5 För mer information se t.ex. [Homepage - ECoHoS - Cancer Missions Hubs](#).

6 För mer information se t.ex. [Vision Zero Cancer](#).

Figur 1. Sveriges engagemang i EU-missions



Källa: Vinnova 2024.

Det saknas fortfarande en policyprocess på hemmaplan för hur Sverige ska kunna dra nytta av missionarbetet på EU-nivå. Det saknas likaså en operativ process för hur man ska skapa strategiska kopplingar mellan EU:s arbete med nationella, regionala och lokala insatser och även hur man ska påbörja utvecklingsarbetet med framtida nationella missions. Därför är observationerna och slutsatserna från EU-kommissionens utvärdering intressanta och har relevans för Sverige. Bland annat kan Sverige genom utvärderingen:

- få en inblick i och förståelse för EU:s missionarbete ur ett policyperspektiv (förutom att medverka i forsknings- och innovationsprogram (Mission Projects) inom ramprogrammet *Horisont Europa*).
- dra både empiriska och konceptuella lärdomar från tidpunkten när missions övergår från fasen då de utvecklas/designas som koncept till en implementeringsfas.
- utveckla/vidareutveckla de konceptuella och metod- och policymässiga grunderna för framtida missionarbete, både på nationell nivå och i samspel med EU-nivån.

Hur utvärderingen har genomförts – utformning och huvudkomponenter

Utvärderingen utgår från tre fokusområden: missions mervärde i förhållande till andra EU-initiativ och insatser, missions roll som nytt policyinstrument samt ändamålsenlighet i implementeringsarbetet. Dessa fokus konkretiseras i form av sex utvärderingskriterier inom ramen för Horisont Europas regelverk⁷:

1. ett ambitiöst, men realistiskt mål (mission goal)
2. mervärde
3. forskning- och innovation som delinsatser
4. implementering som är genomförbar, mätbar och tidsbunden
5. acceptans
6. budget.

Två extra utvärderingskriterier har lagts till under en senare designfas av utvärderingen:

7. engagemang från medborgare och intressenter
8. framsteg, resultat och milstolpar i genomförandet.

Utvärderingen består av två delar: en extern som genomfördes av utomstående experter och en intern, utförd av berörda aktörer inom EU-kommissionen. Den interna delen bygger på en helhetsöversikt, från den initiala designfasen till den pågående inkörningsfasen.

Bortom gängse utvärderingspraxis och utvärderingsfrågor är den grundläggande frågeställningen hur missions, som nytt policyinstrument, skiljer sig från vanliga och konventionella forsknings- och innovationsinsatser. Är det ett nytt policyinstrument för transformativ innovationspolitik? Vad är missions potential när det kommer till att skapa systemförändringar, inte bara i teorin, utan också i praktiken?

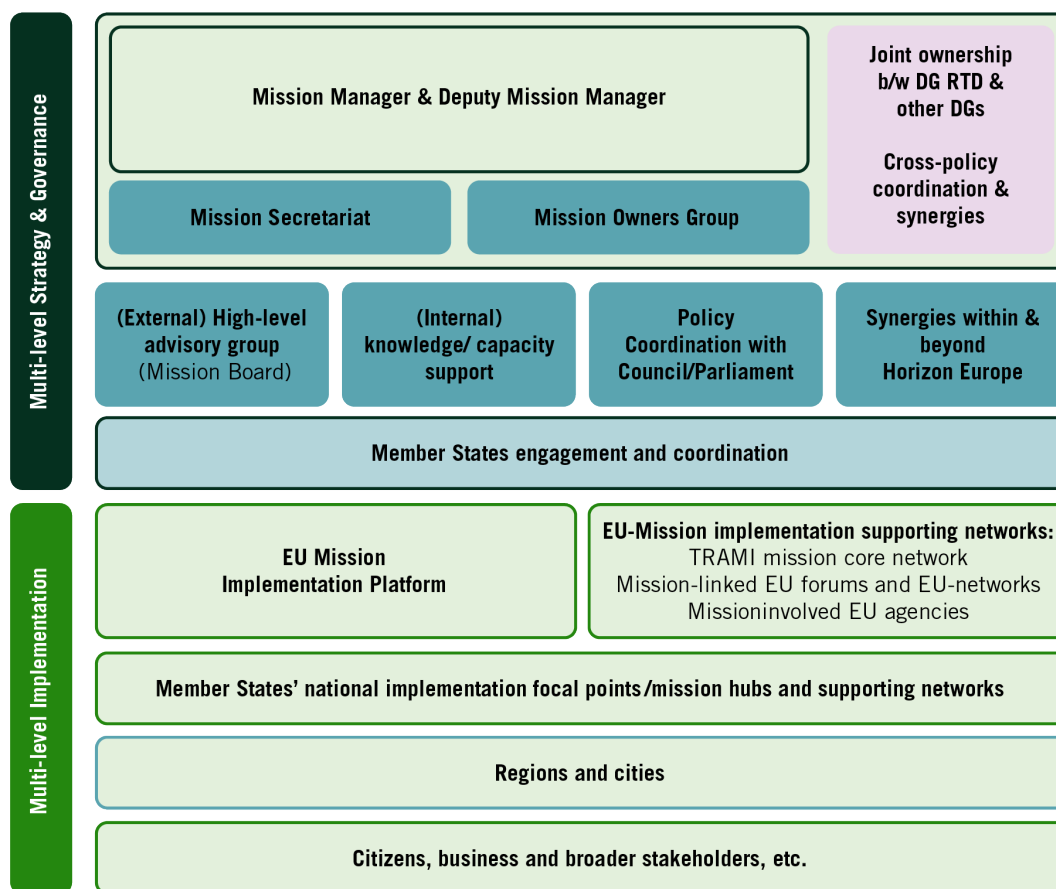
⁷ För mer information se t.ex. [Assessment criteria - European Commission](#).

De övergripande huvudslutsatserna

På den övergripande nivån konstaterar EU-kommissionen att man i inkörningsfasen för de fem EU-missions nått framsteg i följande avseenden:

- **Mobilisering:** Ett engagemang i ett missionorienterat arbetssätt har mobiliserats. Det visar potentialen i att kunna främja experimenterande, koordinering/kraftsamling och uppskalning av innovativa och systemförändrande lösningar för en framtida accelererad omställning.
- **Governance:** Etablering av en "governance-struktur" för att organisera missionarbete inom EU-kommissionen, och för att mobilisera stöd och resurser både inom och bortom EU-kommissionen. Med denna struktur för implementeringsarbetet skapas nya förutsättningar och processer för tvärsektoriell styrning och koordinering på EU-nivå. Samtidigt hyser EU ambitionen att uppnå en systematisk och nära "vertikal" eller flernivå- (multi-level) integrering, genom att samverka med medlemsstater och engagera medborgare. Åtgärderna ska alltså rikta sig till medborgarna och även utvecklas av dessa, figur 2. Att både integrera samverkan horisontellt och vertikalt är ett ambitiöst, vågat, men emellertid tungrott och komplicerat försök att bryta organisatoriska och policymässiga stuprör/silos. Men man vill därmed skapa gemensamma och långsiktiga målbilder och arbetsprocesser, som ska vara grundläggande för ett missionorienterat arbetssätt.
- **Finansiering:** Totalt har 1,8 miljarder euro fördelats till EU-missions i form av finansiering av arbetsprogram, Work Program Missions, för perioderna 2021–2022 och 2023–2024. Detta motsvarar 10 procent av budgeten i Pelare II: Globala utmaningar och europeisk industriell konkurrenskraft, inom ramen för Horisont Europa under perioden 2021–2023.

Figur 2. Governance- och implementeringsstruktur för EU-missions – en generaliserad modell/illustration.



Källa: Vinnova 2024. Denna figur är en förenklad och harmoniserad version, baserad på governance-strukturer för de fem EU-missions som beskrivs i EU-kommissionens "Commission Staff Working Document", juli 2023, för att ge både en överblick och underliggande intensioner med olika komponenter.

Utvärderingen konstaterar alltså att arbetet med missions kommit i gång och visar på framsteg. Men kommissionen pekar i sin interna utvärdering också på policymässiga, konceptuella och praktiska utmaningar i implementeringsarbetet. Nedan ges tre exempel.

Det saknas ett brett långsiktigt politiskt stöd. Som ett nytt policyinstrument med ambitionen att uppnå systemförändringar behöver missions hitta sin roll i ett komplext policylandskap, om man vill uppnå långsiktighet och skapa nya synergier och dynamik för omställning (och detta utanför FoU-programmen). Den pågående inkörningsfasen visar att det är en utmaning med nya och bredare roller för nya policyinstrument liksom att integrera dem i andra EU-program. Detta trots att EU-kommissionen gjort betydande politiska och institutionella ansträngningar, och trots att både intresse och stöd finns på såväl EU-nivå som hos medlemsstaterna. Med andra ord är konceptet med missions inom Horisont Europa i nuläget långt ifrån ett tillräckligt starkt och brett policyinstrument för att kunna tränga in i existerande strukturer och spela en systemförändrande roll.

Svagheter i governance-struktur och i mobilisering och styrning. Trots ambitionen med ett "whole-of-government"-angreppsätt och ansträngningar för att finna synergier mellan olika policyområde, har EU-kommissionens försök med sin governance-struktur gett blandade resultat. Utvärderingen har identifierat tre huvudsakliga utmaningar. Den första är bristande samordning av resurser på olika nivåer, det vill säga EU-, nationell och regional nivå etcetera. För det andra finns bristande tydlighet i samverkansstrukturer och ansvarsfördelning mellan olika governance-komponenter för missionarbetet. För det tredje: utvecklingsprocessen är fortfarande i ett tidigt skede när det gäller den vertikala dimensionen – interaktioner och synergier mellan EU och medlemsstaterna och hur länderna involverar sina ekosystem och medborgare. Utvärderingen pekar på att det är tydligt att länderna valt olika vägar beroende på vilka drivkrafter och utvecklingsbehov som ligger bakom respektive mission. Bakom vägvalen ligger olika mognadsgrader i medlemsländernas samverkansstrukturer och processer, och inte minst deras egna erfarenheter och kapacitet att nyttja synergier mellan olika policyområden. Exempelvis har vissa medlemsstater (bland andra Tyskland, Österrike och Spanien) satt upp departementsöverskridande "task forces" och/eller "nationella speglingsgrupper" för att möjliggöra synergier mellan missionarbete på EU- och den nationella nivån. Utvärderarna anser att medlemsstaternas många gånger låga engagemang och avsaknad av strukturerade och strategiska processer också är svårigheter i den pågående inkörningsfasen för flera EU-missions.

Begränsad resursmobilisering utanför Horisont Europa: Trots en tydlig ambition att insatser inom missions ska vara samfinansierade mellan EU, medlemsländerna och näringslivet (co-invest), har alla fem EU-missions endast i mycket begränsad utsträckning kunnat mobilisera finansiella resurser utanför Horisont Europa. De finansiella institutionerna och näringslivets intresse i att investera är underutvecklat inom samtliga missions. Detsamma gäller offentlig upphandling för implementering.

Med utgångspunkt i dessa framgångar och utmaningar har EU-kommissionen identifierat följande fokusområden för att förbättra det fortsatta missionarbetet. Kommissionen vill:

- förstärka den politiska förankringen av missions både inom EU och genom närmare dialog med medlemsstaterna.
- investera i och förstärka de gemensamma stödfunktionerna (back office) för EU-missions för att lära av och hantera utmaningar och brister i governance-strukturer och implementeringsarbete.
- intensifiera utvecklingsarbetet med bredare insatsportföljer för mission-implementeringen som omfattar olika finansieringsinstrument, co-invest med privat kapital och bättre utnyttjande av innovationsupphandling. Dessutom behövs starkare synergier med andra finansiella instrument inom EU och i samverkan med medlemsstaterna.
- utveckla en ny strategi där det framtida implementeringsarbetet utgår från ett angreppssätt som är mer grundat i medborgarnas behov och engagemang. Detta för att öka missions synlighet och förankring.

För att säkerställa ett uthålligt och kontinuerligt stöd för det pågående och framtida missionarbetet, bekräftar EU-kommissionen i sin del av utvärderingen att missions kommer att förbli ett flaggskeppsinitiativ inom både Horisont Europa och andra EU-instrument. EU-kommissionen förslår också att 11 procent av budgeten för Pelare II inom ramen för Horisont Europa bör allokeras för pågående och nya EU-missions fram till 2027.

Observationer som konkretiserar framsteg och utmaningar för respektive mission

Utvärderingens observationer och slutsatser belyser vad ett missionorienterat arbetssätt kan innebära i praktiken för enskilda missions. I synnerhet illustreras detta av de tre missions med svensk medverkan och som är av strategiskt intresse för Sverige.

Utvärderingen pekar både på framgångar och utmaningar på såväl ett strategiskt, som ett operativt plan. Nedan beskrivs: Policyförankring och operativa synergier; Nya roller för missionorienterade Fol-insatser; Implementeringsplattform som stöd för kunskaps- och kapacitetsutveckling.

Policyförankring och operativa synergier

För alla fem EU-missions betonar utvärderingen att integrering av missionarbetet med strategiska och pågående policyinitiativ och agendor på EU-nivå leder till större systemeffekter och systempåverkan. Integreringen tydliggör nämligen policykontexten och försäkrar politisk uppbackning. Samtidigt ses missionarbetet som en delövning när man vill skapa möjligheter för samverkan mellan olika program, en "joint programming-övning". Det betyder att missionarbetet behöver hitta sin roll i en ofta stor och komplex "palett" av närliggande finansieringsinstrument och program. På så sätt skapas ett ömsesidigt mervärde för såväl respektive mission som de övriga programmen, tabell 1. Den ursprungliga avsikten eller ambitionen var att synergier skulle utvecklas redan under designfasen av missions och sedan vidareutvecklas och förverkligas under implementeringsfasen. Detta har emellertid inte kunnat förverkligas till fullo.

Tabell 1. Mission-policyintegrering och synergier – Några exempel.

Mission	EU policyagenda	EU instrument/program
Mission for Climate Adaptation	EU Adaptation Strategy Climate resilient Europe by 2050. European Cohesion Policy Regional innovation partnership	Cluster 5/6 Work Programmes LIFE Programme Interreg programmes EIT Climate KIC Digital Europe Programme European Urban Initiative EIB Climate Adaptation Plan
Cities mission	Green Deal Initiatives New European Bauhaus (NEB) in urban areas	Horizon Europe Partnerships – Zero mission mobility Digital Europe Programme/Smart City Marketplace Connecting Europe Facility LIFE Strategic Integrated Projects Urban Innovative Actions European Innovation Council (EIC)
Cancer mission	Europe's Beating Cancer Plan European Health Data Space	Horizon Europe Partnership: Innovative Health Initiative EU4Health Programme Digital Europe Programme European data hub on cancer (UNCAN.eu) European Cancer Patient Digital Centre EIC and EIT-Health

Källa: Vinnova 2024. Denna tabell är en sammanställning av information, som presenteras i EU-kommissionens "Commission Staff Working Document", juli 2023.

Det är uppenbarligen mer komplext att skapa synergier mellan missions och andra finansieringsinstrument än vad kommissionen ursprungligen hade förväntat sig. Det gäller både policyintegrering och när man praktiskt skapar synergier med andra program, genom att föra samman finansieringsinstrument i insatsportföljer för att implementera missions. Aktörer inom pågående missions upplever integreringen av program och finansieringsinstrument som en strategisk och operativ utmaning. Detta, trots att det finns samsyn kring behovet av ett paradigmskifte, från fragmenterade och inkrementella till systemorienterade och transformativa ansatser. Aktörerna förstår också att den praktiska betydelsen av missions i olika pågående policyprocesser och policyinitiativ fortfarande håller på att byggas upp. Ändå finns en otydlighet och även konkurrens mellan de olika missions. Grundläggande frågor uppkommer: Kommer missions att förbli ett policyinstrument för forskning och innovation, som karakteriseras av ett tydligare och starkare systemorienterat angreppssätt än de övergripande och redan etablerade policyinitiativen, till exempel EU Adaptation Strategy och Beating Cancer Plan? Eller kommer missions att få spela en mer strategisk roll, där de både stödjer och även påverkar och styr genom nya arbetssätt och med höga ambitioner för omställningstakt och impact?

Trots dessa utmaningar har EU-kommissionen gjort betydande ansträngningar för att utveckla olika portföljer med insatser för mission-implementering. Bland annat har man infört en form av märkningsmekanism. Genom denna märks projekt som ligger inom ramen för andra EU-finansieringsprogram och inkluderas i insatsportföljer för mission-implementeringen. Därmed ska de ligga till grund för ett gemensamt implementeringsarbete. Denna utvecklingsprocess är fortfarande i ett alltför tidigt skede för att man ska

kunna dra några slutsatser om genomförbarhet och genomslag. Men erfarenheter och lärdomar från arbetet kommer säkerligen att vara viktiga för medlemsstaterna och för framtida vertikal joint programming som involverar både EU och medlemsstaterna.

Nya roller för missionorienterade forsknings- och innovationsinsatser kan ge nya möjligheter

Genom att systematiskt integrera missionprojekt med andra policyområden och policy-instrument kan nya governance-strukturer och tvärgående policydialoger utvecklas. Dessa kan i sin tur främja nya arbetssätt och nya dialoger, både på EU-nivå och mellan EU och medlemsstaterna. Till exempel: tack vare interaktionerna mellan Cancer Mission och Beating Cancer Plan på EU-nivå har nya dialoger inom cancerforskning och politik för folkhälsa utvecklats mellan EU-kommissionen och medlemsstaterna. Denna dialog tar form av en "Joint Cancer Sub-group of the Expert Group on Public Health⁸" för att bland annat skapa bättre forskningsstöd för policyutvecklingen inom folkhälsa. Ett annat exempel är att regioner och städer har börjat integrera sitt engagemang i Mission för klimatanpassning och Cities Mission i sina regionala och lokala utvecklingsstrategier och -program. Som utvärderingen pekar på, skapar EU-missions en mer direkt kontaktyta med regioner och städer, i jämförelse med många andra insatser inom olika policy-initiativ och strategier på EU-nivå, exempelvis EU:s strategi för klimatanpassning. Detta ger djupare insikter om såväl strukturer och policyprocesser som möjligheter och begränsningar på regional och lokal nivå, vilket i sin tur bidrar både konceptuellt och praktiskt till hur missionarbetet ska vidareutvecklas. Ur ett forsknings- och innovations-perspektiv har detta systemorienterade angreppssätt och tvärgående policyintegrering kunnat bidra till att identifiera och synliggöra nya kunskaps- och forskningsbehov. I synnerhet bidrar det till nya och systemförändrande perspektiv och insatser.

Implementeringsplattform som stöd för kunskaps- och kapacitetsutveckling

Utvärderingen framhåller att etableringen av så kallade implementeringsplattformar har varit ett viktigt framsteg och en nödvändig institutionell förutsättning för att mission-arbetet ska bli långsiktigt och behovsdrivet. Det gäller för samtliga EU-missions. En viktig uppgift för plattformarna är att utveckla och experimentera med innovativa implementeringsverktyg för missionarbetet, till exempel Mission Charter för klimatanpassning och Climate City Contract för klimatomställning. För både Missionen för klimatanpassning och Cities Mission har implementeringsplattformen en avgörande roll för att tillgodose de stora behov av kunskaps- och kapacitetsutveckling som uppkommer i regioner och städer under omställningsprocessen.

Implementeringsplattformarna bygger på eller drar nytta av kunskapsbaser och organisatoriska förutsättningar och stöd som redan finns på EU-nivå och hos medlemsstaterna. Detta eftersom den korta tidsramen för att etablera missions ställer omfattande

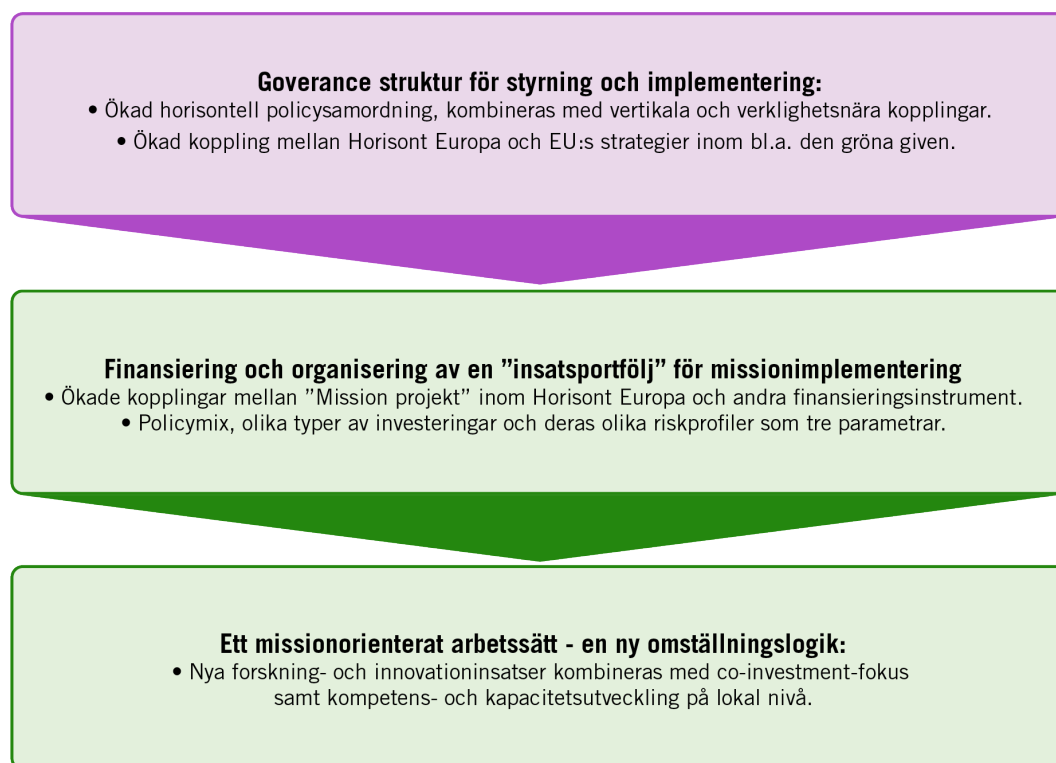
⁸ För mer information se t.ex. Expert Group on Public Health - European Commission

och höga kvalitetskrav på utvecklingsarbetet. I detta tidiga utvecklingsskede kan både organisatoriska och metodiska utmaningar observeras och detta lyfts fram i utvärderingen. Det är exempelvis inte uppenbart hur plattformarna kan bli en integrerad del av den kunskaps- och kapacitetsutveckling som behöver ske på regional och lokal nivå, förutom att ha en rådgivande eller stödjande roll. Risken är att plattformarna har svårt att mobilisera ett kontinuerligt och handfast politiskt stöd och uppbackning på EU-nivå. Frågan är om plattformarna har det mandat och förtroendekapital som krävs för att kunna engagera och stödja regionerna och städerna. Dessutom finns en risk att plattformarna hamnar utanför den verklighet som omställningen medför på regional och lokal nivå. Anledningen kan vara bristande förståelse för utvecklingsbehoven och begränsad kapacitet att möta de behov som finns. Därför är det avgörande att de innovativa implementeringsverktygen kan spela en strategisk och övertygande roll när de olika insatserna sätts i verket. Mot denna bakgrund är EU-kommissionens översyn av Climate City Contract oerhört intressant och viktigt, både för EU och för involverade medlemsstater.

Reflektioner och inspiration för Sveriges/Vinnovas framtida missionarbete

Snarare än att fokusera på vad missions ska leverera eller påverka, är EU:s första utvärdering en viktig och värdefull kontrollstation i design- och inkörningsfasen av ett långsiktigt och banbrytande omställningsarbete. På ett komplext men konkret sätt har EU-kommissionen och andra involverade EU-institutioner tagit viktiga steg för att på kort tid gå från inspiration till handling i missionarbetet. Och detta trots att metoden från början var okänd och omgärdad av utmaningar. Både framsteg och problematik under arbetets gång kan därför ses som lärorika komponenter i det missionorienterade arbetssättet. I detta lärande tydliggörs också de centrala byggstenarna i missionarbete på ett praktiskt plan, figur 3.

Figur 3. Tre centrala byggstenar i missionarbete.



Källa: Vinnova

Med utgångspunkt i medlemsstaternas nationella perspektiv, är några lärdomar och reflektioner av särskild relevans för Sverige: svårigheterna att skapa en governance-struktur, det medborgargrundade förhållningssättet i missions och innebörden av insatsportföljer för mission-implementering. Dessa diskuteras nedan.

En governance-struktur för styrning och implementering är nödvändig men komplex och svår att skapa. Det pågående utvecklingsprocessen på EU-nivå innebär i praktiken många svåra balansakter. Det handlar bland annat om spänningar mellan å ena sidan

långsamma och komplexa koordineringsprocesser, å andra sidan behov av snabb och flexibel anpassning och re-orientering. Det handlar även om balansgången mellan snabba åtgärder på den operativa nivån och behoven av att stanna upp och tänka och lära strategiskt för att skapa policyförankring och vidareutveckling. Men samtidigt är det tydligt att missionarbetet kräver en ny struktur som inbegriper två skilda saker:

- a) en effektiv horisontell policysamordning, det vill säga ett sätt att bryta silos,
- b) verklighetsnära kopplingar mellan verksamheter på regional och lokal nivå, där man nu behöver kavla upp ärmarna och göra själva grovjobbet.

För många medlemsstater, inklusive Sverige, finns ännu inte någon nationell struktur för att experimentera fram och utveckla ett missionorienterat arbetssätt. I stället är metoden i grunden ett "bottom-up-forsknings- och innovationsprogram" som försöker fylla ett struktur- och policyvakuum. Till det har man både begränsade mandat och resurser. Att lära från erfarenheter på EU-nivå och samtidigt aktivt testa utifrån sina nationella förutsättningar, blir därför avgörande för framtida missionarbete.

Ett mer medborgargrundat förhållningssätt till missions fyller ett viktigt tomrum, men fokus behöver ligga på medborgarnas konkreta roller och handlingsmöjligheter i omställningen. Förståelsen ökar för betydelsen av social acceptans, beteendeförändring och civilsamhällets engagemang i omställningen och för missionarbetet. Men både strukturell och konceptuell utveckling för att inkludera och förstärka dessa komponenter är fortfarande i ett tidigt skede. Det finns ett gemensamt utvecklingsbehov på såväl EU- som nationell nivå. Ett medborgargrundat förhållningssätt kräver både nya forskningsinsatser och att man lär utifrån praktiska erfarenheter, om man vill överbrygga kunskapsgapet, förtroendeklyftan och avståndet till konkreta handlingar i det framtida missionarbetet.

Att skapa en insatsportfolio för mission-implementering handlar om både finansiering och organisering. Utveckling av denna *insatsportfölj*, genom joint programming och att foga samman delar av olika program till en synergistisk helhet, involverar flera dimensioner som behöver hänga ihop. I det pågående arbetet på EU-nivå, konkretiserar man nu vilka parametrar som är centrala i denna konfigurerings och samordning, till exempel:

- olika policydimensioner i en insatsportfölj för implementering av missions, som tydliggör olika systemperspektiv i omställningsprocessen.
- olika typer av åtgärder och investeringar i en insatsportfölj för mission-implementering som representerar en blandning av policyer och utvecklingsbehov, det vill säga från forskning och innovation, infrastrukturutveckling (både hårda och mjuka), marknadsutveckling samt kompetens- och kunskapsutveckling etcetera.
- olika riskprofiler för investeringar i en insatsportfölj för mission-implementering som avgör både val av finansieringsinstrument, kostnadseffektivitet och riskfördelning mellan olika aktörer som är delaktiga i insatsportföljen.

På EU- och nationell nivå pågår utvecklingsarbete inom dessa dimensioner, parallellt och integrerat. Ett ömsesidigt lärande kan påskynda utvecklingsarbetet och ytterligare konkretisera hur missions kan översättas från ett koncept och inspiration till handling och förändring.

Ett akut och omfattande behov av kunskaps- och kapacitetsutveckling kring missionarbetet finns på nationell, regional och lokal nivå, men läroprocessen är fortfarande omogen. En av de mest uppenbara utmaningarna på EU-nivå är den organisatoriska och innehållsmässiga ottydligheten kring hur utvecklingsbehoven ska kunna mötas i ett tidigt skede och på djupet. Det råder exempelvis tveksamheter kring om lösningen med implementeringsplattformar (som kan ses som ett EU-projekt i sig) är rätt utformad för ändamålet och om plattformarna är tillräckligt behovsdrivna och långsiktiga. Här kan medlemsstaterna, inklusive Sverige, bidra med stöd och komplement. Det finns exempelvis redan bredare strukturer som bygger på etablerade nätverk, kunskaper, erfarenheter, det vill säga "strukturkapital", samt förtroendekapital hos regionala och lokala aktörer. Det pågår också verklighets- och verksamhetsnära experiment med nya arbetssätt och nya verktyg som kan integreras med det framtida missionarbetet. Sverige har till exempel både ett försprång och unika förutsättningar när det gäller ett utmaningsdrivet arbetssätt liksom Sveriges utvecklingsarbete med klimatkontraktet. Detta har också uppmärksammats i utvärderingen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att EU-missions nu befinner sig vid ett vägskäl. Utvärderingen konstaterar att missions kan kvarstå i situationen där de endast verkar som ett koncept och en inspiration, eller så kan verktygen förflyttas till en position som innebär konkreta handlingar och förändringar. Det här innebär en resa från en forsknings- och innovationslogik till en logik som gäller omställning av hela samhället, en "omställningslogik". En sådan förändring av logik genom ett missionarbete kommer att vara krävande och även utmanande både på EU-nivå och nationellt. Men att just konkretisera och fördjupa denna omställningslogik och banbrytande arbetssätt för att förverkliga omställningen av samhället är grunden till trovärdighet och handlingskraft hos missions. Det är själva kärnan för hur missions ska kunna vidareutvecklas i det framtida FP10, både när det gäller deras roll i ett bredare policylandskap på EU nivå, och dess närmare kopplingar till det praktiska omställningsarbetet hos EU:s medlemsstater.