

Utvärdering av Tillväxtverkets regeringsuppdrag att stärka regionalt utvecklingsansvariga organisationer inom smart specialisering

RAPPORTEN BESTÄLLD AV



Knowledge for a better society

Oxford Research tar fram kunskapsbaserade beslutsunderlag åt kunder i offentlig sektor.

Vi är specialister inom samhällsvetenskapliga analyser, utvärderingar och strategier med fokus på två breda områden: Regional utveckling och näringslivsutveckling samt välfärd (arbetsmarknad, hälsa, omsorg och utbildning)

Vi arbetar tvärvetenskapligt och kombinerar tre kompetenser: akademisk kunskap och metod, strategisk förståelse samt förmåga att kommunicera på ett effektivt och tydligt sätt.

Våra kunder finns framför allt inom offentlig sektor på lokal, regional, nationell, nordisk och europeisk nivå. Oxford Research är en del av Oxford Group och European Network for Social and Economic Research (ENSR).

Oxford Research AB

Norrlandsgatan 11

111 43 Stockholm

Sweden

(+46) 8 24 07 00

office@oxfordresearch.se

www.oxfordresearch.se

Utvärdering av Tillväxtverkets regeringsuppdrag att stärka regionalt utvecklingsansvariga inom smart specialisering

Slutrapport från utvärderingen

2021-06-20

Reviderad 2021-08-09

Rapportnummer: 0380

ISBN digital: 978-91-89255-38-8

Denna rapport är beställd av Tillväxtverket. Analys och slutsatser i rapporten är författarens.

Kontaktpersoner

Thomas Westerberg

thomas.westerberg@oxfordresearch.se

Johan Peck

johan.peck@oxfordresearch.se



Oxford Researchs venndiagram representerar hur vi kombinerar våra tre kärnkompetenser – akademisk kunskap och metod, strategisk förståelse samt kommunikation – när vi arbetar för kunskap för ett bättre samhälle.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
1.1 Utvärderingens inriktning, syfte och mål	4
1.2 Temat för utvärderingen – smart specialisering	4
1.3 Tillväxtverkets regeringsuppdrag inom smart specialisering	4
1.4 Utvärderingens metod	7
2. Smart specialisering i Sveriges regioner	9
2.1 Strategidokument utifrån smart specialisering	9
2.2 Utveckling i arbetssätt och förhållande till smart specialisering	12
2.3 Det konkreta innehållet i smart specialisering varierar ännu kraftigt	12
2.4 Samarbeten och internationella utbyten	13
3. Tillväxtverkets bidrag till utvecklingen under den gångna perioden	14
3.1 Välarbetsarrangerade aktiviteter, särskilt kollegialt utbyte uppskattas	14
3.2 Bidraget från Tillväxtverkets aktiviteter går via kunskap och nätverk	15
3.3 Inget tydligt bidrag avseende samordning och riktningsgivande	15
4. Framtida stöd till regionernas arbete med smart specialisering	17
4.1 Kontextuella utmaningar som stödet till regionernas arbete med smart specialisering bör beakta framöver	17
4.2 Konkret samverkan kring smart specialisering inom programgeografin saknas i huvudsak	18
4.3 Olika tolkningar, tillvägagångssätt och implementeringsgrad försvårar samverkan	18
4.4 Smart specialisering upplevs vara en begränsad del av den regionala utvecklingspolitiken	19
4.5 Behov av stärkt lärande för löpande uppdatering och utveckling av smart specialisering	20
5. Tillväxtverkets möjligheter för att stödja den framtida utveckling	21
5.1 Förbättringsmöjligheter i existerande aktiviteter	21
5.2 Ytterligare möjligheter att stödja regionernas arbete	22
Figurer	
Figur 1: Rekonstruerad effektlogik för Tillväxtverkets insatser	6
Tabeller	
Tabell 1: Perspektiv, delanalyser och källor	7
Tabell 2: Strategidokument för smart specialisering i Sveriges regioner i maj 2021	10
Tabell 3: Dimensioner för tolkning av smart specialisering och dess påverkan	19

Sammanfattning

Utvärdering av Tillväxtverkets stöd till arbetet med smart specialisering i regionerna

Oxford Research har på uppdrag av Tillväxtverket genomfört en utvärdering av myndighetens regeringsuppdrag ”Att stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i deras arbete med smart specialisering samt att sprida kunskaper och erfarenheter från detta arbete”.

Utvärderingens övergripande syfte är att bidra med kunskap som stärker Tillväxtverkets stödjande roll i genomförandet av den Europeiska regionala utvecklingsfonden 2021–2027, samt i att komplettera regionala strategier med ett nationellt perspektiv och samordning mellan myndigheter. Utvärderingen har varit summativ och formativ i sin utformning: Att analysera vad som skett, samt att bedöma vad som kan förbättras och var det finns ytterligare behov gällande myndighetsuppdragets måluppfyllelse och relevans.

Regionerna har kommit olika långt i arbetet med smart specialisering

Vår genomgång av arbetet med smart specialisering i Sveriges regioner visar att merparten – men inte alla – regionalt utvecklingsansvariga organisationer idag har ett aktivt arbete för smart specialisering på plats. Men även om de flesta regioner själva uppfattar att man idag bedriver ett aktivt arbete, är det vissa regioner där detta påbörjats först de senaste 1–3 åren. Vår bedömning utifrån intervjuerna är att ungefär en tredjedel fortfarande i någon mån är nya med arbetssättet. En indikator på detta är att det vid studiens datainsamling var 13 regioner som hade ett explicit RIS3-dokument (Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation) på plats, som styrande dokument för sina innovationssatsningar. Fyra ytterligare hade en RIS3 på väg. Bland återstående regioner fanns skrivningar om smart specialisering som vägledande för innovationsinsatserna i andra strategidokument (regionala utvecklingsstrategier, näringslivsstrategier, med mera), men innehållet i dessa varierade, sett till om de täckte in de typiska funktioner och behov en RIS3 brukar fylla. Genomgången visar också på en stor bredd bland regionerna: Vissa har länge arbetat explicit med smart specialisering, andra är nyare med begreppen och arbetssätten. Europeiska regionala utvecklingsfondens nya kriterier för smart specialisering har påverkat ett fåtal regioner, genom att man i och med dessa börjat arbeta för smart specialisering mer aktivt. För de regioner som ännu inte haft en strategi och ett aktivt arbete på plats, har kriterierna inneburit den sista påstötning som behövdes för att ta till sig smart specialisering. I ett enstaka fall uppges kriterierna explicit ha varit det som gjort att man idag börjat arbeta med smart specialisering, men ytterligare ett par regioner ser att de varit av vikt för att skapa aktualitet och prioritet för frågan.

Smart specialisering klättrar på agendan i regionerna men arbetet är isolerat

Det är tydligt från intervjuer att alla regioner idag uppfattar att smart specialisering kommit högre upp på dagordningen, och det har skett ett stort mått av utveckling, inte minst i närtid, sett till hur smart specialisering kommit till uttryck i svenska regioner. Tjänstemän vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer ser att arbetssättet börjar få fäste i de egna organisationerna. Samtidigt är vår bedömning att ansvariga strateger ofta är isolerade. Det finns regioner där endast en eller ett litet fåtal personer överhuvudtaget arbetar med smart specialisering, med gap i begreppsförståelse, analys och kommunikation som följd. Det mer specifika innehållet i smart specialisering varierar också kraftigt mellan regioner, och det

förekommer en mängd regionala tolkningar av begreppsapparaten kring smart specialisering. Exempelvis definierar och beskriver regionerna sina prioriteringar för smart specialisering utifrån olika kriterier eller utvecklingsperspektiv.

Tillväxtverkets aktiviteter upplevs som relevanta för arbetet med smart specialisering på regional nivå

Sett till Tillväxtverkets stödjande insatser uppfattar regionalt utvecklingsansvariga organisationer både S3-nätverket och de nationella konferenserna som välarrangerade och givande. De kollegiala nätverken och att kunna inspireras av andra regioner är särskilt uppskattade delar för många. Det finns naturliga svårigheter kring att skapa tydliga mervärden för alla regioner när de har så olika utgångspunkt. Trots detta ser vi goda resultat av kunskapsspridning, utbyten och erfarenhetsdelning mellan regionerna. Kommunikationsarbete på webben har varit ett mervärde, men med utvecklingsmöjligheter framåt sett till djup och aktualitet i informationen.

Smart specialiseringsnätverket säkerställer måluppfyllelsen för Tillväxtverkets regeringsuppdrag

Sett till aktiviteternas bidrag till regionernas faktiska utveckling, sker detta främst genom den allmänna kunskapsdelning och de kollegiala utbyten som skett. S3-nätverket är den enskilt viktigaste plattformen för detta. Men även Tillväxtverkets direkta dialoger och de nationella konferenserna har bidragit. Det är tydligt att regionerna influerats av varandra och av kollegiala utbyten. Den mini-peer review som genomförts med vissa regioner har varit ett ytterligare verktyg för detta. Att kunna jämföra och kontrastera konkreta implementeringar i olika regioner ses som en viktig källa till lärdomar och inspiration. Inspiration och nya insikter från konferenser, föreläsningar och erfarenhetsdelningar höjer också medvetenheten och kunskapen.

Arbetet med smart specialisering på regional nivå försvåras av kontextuell ottydlighet

I studien konstaterar vi att kunskapen om smart specialisering varierar mellan regionerna. Vissa regionalt utvecklingsansvariga organisationer har kommit långt i sitt arbete. Andra är i början av arbetet med smart specialisering. Oavsett var i arbetet som den regionalt utvecklingsansvariga organisationen befinner sig, så anser samtliga att arbetet betungas av kontextuella utmaningar. Allt från ifall smart specialisering ska ses som ett verktyg inom ramen för den nationella regionala utvecklingspolitiken i allmänhet, närings- och/eller innovationspolitiken i synnerhet eller ett verktyg avgränsat till insatser inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. Till konkreta frågor kring vad som egentligen är kriterierna för att vara ett prioriterat område inom smart specialiseringsarbetet. På liknande sätt är regionalt utvecklingsansvariga organisationer sökande kring varför just den operativa regionalfondsprogramgeografen ses som den bästa geografin för smart specialiseringsarbetet. I många regioner är samverkan inom programgeografen relativt låg kring de prioriterade områdena. Åtminstone finns inget som tyder på att samarbetet med smart specialisering inom programgeografen skulle vara starkare än samarbeten med aktörer i andra geografier.

Den nationella nivåns styrning utgör en flaskhals för arbetet med smart specialisering på regional nivå

I kontrast till den uppskattade kunskapsuppbyggnaden och de kollegiala utbytena, uppfattas att den nationella nivån i form av Regeringskansliet och Tillväxtverket inte varit tillräckligt riktningsgivande och stödjande i implementeringen av smart specialisering från europeisk till regional nivå. Ett mindre antal regioner har snarast blivit mer avvaktande inför implementeringen av smart specialisering, utifrån styrningssignaler som uppfattats från nationellt håll. Andra uppfattar att den nationella styrningen inte tillräckligt tidigt eller tydligt visat på vikten av smart specialisering – vilket gjort att de nu är ute i sista minut för att uppfylla nödvändiga krav. Det finns dock undantag till denna bild. Dessa ouppfyllda behov berör alltså inte specifikt innehållet och utformningen på Tillväxtverkets stöd inom de aktiviteter man genomfört. Snarare omfattar de hela den nationella styrningen kopplat till smart specialisering. Regionerna har snarare vänt sig direkt till EU-nivån för att ge riktning till smart specialisering och hur det kan implementeras. Fyra intervjuade regioner nämner explicit vikten av direktkontakter, till exempel sina egna EU-kontor. Tillväxtverket har av dessa inte setts som den naturliga parten för att kunna förhålla sig till och implementera smart specialisering. Men vår tolkning är att samtliga implicit uttrycker liknande uppfattningar i olika utsträckning.

Framöver bör Tillväxtverket nivåanpassa stödet till regionerna och driva frågan om ökad nationell tydlighet kring smart specialisering

Vi konstaterar ovan att de insatser Tillväxtverket genomfört riktat mot regionernas smart specialiseringsarbete varit uppskattat. Inte minst lyfts S3-nätverket fram som positivt för de regionalt utvecklingsansvarigas arbete. Önskemål som nämns för det fortsatta stödet är bland annat ett ytterligare nivåanpassat stöd. Med det avses att regionalt utvecklingsansvariga organisationer som kommit lika långt träffas för ordnade samtal. Tillväxtverket bör också enligt studien vara den aktör som tar ansvar för att reda ut begreppsapparaten. Tillika driva på behovet av tydlighet kring den roll som smart specialisering förväntas ha inom ramen för den nationella regionala utvecklingspolitiken.

1. Inledning

1.1 Utvärderingens inriktning, syfte och mål

Tillväxtverket har upphandlat Oxford Research AB för en utvärdering av myndighetens arbete med regeringsuppdraget ”Att stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i deras arbete med smart specialisering samt att sprida kunskaper och erfarenheter från detta arbete”. Det övergripande syftet med utvärderingen är att stärka Tillväxtverkets stödjande roll i genomförandet av den Europeiska regionala utvecklingsfonden 2021–2027 samt i att komplettera regionala strategier med ett nationellt perspektiv och samordning mellan myndigheter.

Oxford Researchs utvärdering är summativ och formativ i sin utformning. De summativa och formativa perspektiven innefattar och motsvarar Tillväxtverkets två huvudområden för utvärderingens frågeställningar: måluppfyllelse respektive relevans. Båda perspektiven – att analysera vad som skett, samt att bedöma vad som kan förbättras och var det finns ytterligare behov – tar sikte på utvärderingens mål att bidra med kunskapsuppbyggnad och lärande för Tillväxtverket och andra aktörer.

1.2 Temat för utvärderingen – smart specialisering

Smart specialisering är ett arbetssätt som syftar till att främja ett mer fokuserat innovationsskapande genom en tydlig prioritering av offentliga resurser till områden där det finns störst potential. Smart specialisering introducerades av EU-kommissionen år 2005 för att stärka kunskapens roll i arbetet med hållbar utveckling.

År 2010 blev smart specialisering ett vägledande koncept inom EU samtidigt som smart specialisering integrerades i genomförandet av sammanhållningspolitiken. Regionerna rekommenderades att framarbete strategier för smart specialisering och den europeiska S3-plattformen initierades under perioden 2010–2015 som stöd till regionala och nationella nivåers implementering av smart specialisering.

I framtagandet av regionalfondsprogram för perioden 2014–2020 var smart specialisering ett förhandsvillkor. Konkret innebar det att programgeografierna skulle ha forsknings- och innovationsstrategier (RIS3) framtagna. Kravet på smart specialisering som ett verktyg för genomförandet av regionalfondsprogram har sedan dess stärkts. Inför programperioden 2021–2027 är smart specialisering ett nödvändigt villkor där det tydligt ska framgå vad RIS3 innehåller, hur arbetet med RIS3 genomförs, och hur det följs upp.

1.3 Tillväxtverkets regeringsuppdrag inom smart specialisering

Tillväxtverket har under perioden 2016–2020 haft ett regeringsuppdrag att stödja regionerna i deras arbete med smart specialisering: ”Fram till och med 2020 stödja aktörer med regionalt utvecklingsansvar i deras arbete med smart specialisering samt sprida kunskaper och erfarenheter från detta arbete.”

Målet med uppdraget har varit att stödja regionerna i deras arbete med smart specialisering och på så sätt bidra till stärkt regional och nationell konkurrenskraft. Målgrupperna

inkluderar primärt de regionalt utvecklingsansvariga myndigheterna och sekundärt Sveriges kommuner och regioner (SKR), Vinnova, Näringsdepartementet, Tillväxtverket, EU-kommissionen samt prioriterade företagskluster som är verksamma inom en prioritering i respektive regions smart specialiseringsstrategi.

I genomförandet av regeringsuppdraget har Tillväxtverket antagit en strategi för smart specialisering med målsättningen att stödja regioner, innovationsaktörer och kluster. Strategin har enligt myndigheten bidragit till att tydliggöra Tillväxtverkets roll som den centrala aktören som stärker regionerna i deras arbete med smart specialisering.

Genomförandet av Tillväxtverkets myndighetsuppdrag har kännetecknats av kommunikation och dialog då myndigheten har fungerat som en länk i flernivåsystemet genom att förmedla information, erfarenheter och kunskap om insatser och aktiviteter. Tillväxtverket har inom ramen för uppdraget fungerat som en kontaktpunkt för regionala och nationella myndigheter vad det gäller smart specialisering. Detta genom att bland annat besvara remisser och organisera och genomföra peer review av regionala smart specialiseringstrategier

1.3.1 Aktiviteter i flera spår

Tillväxtverket sorterar sina insatser i fyra kategorier i sin egen rapportering av uppdraget:

- nationella konferenser,
- S3-nätverket,
- kunskap och stöd till regioner i utarbetandet av regionala strategier för smart specialisering och
- digital kommunikation på webben.

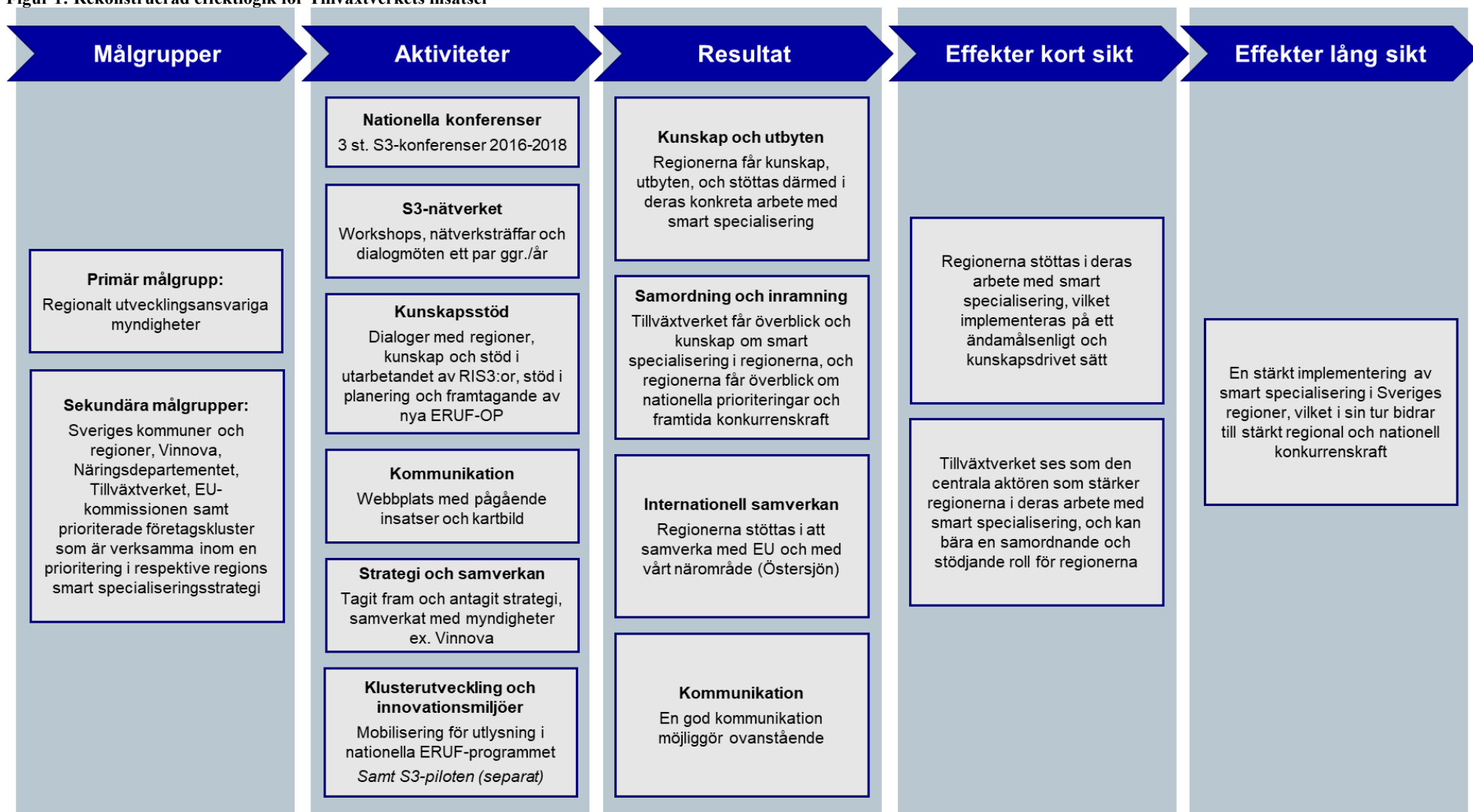
Utöver dessa har Tillväxtverket även haft aktiviteter inom:

- Strategi och samverkan: Framtagande av Tillväxtverkets egen strategi för smart specialisering, samverkan med andra nationella myndigheter, med mera.
- Klusterutveckling och innovationsmiljöer: Detta lyfts i Tillväxtverkets slutrapportering av uppdraget, men har i huvudsak fallit inom den så kallade S3-piloten, och analyseras inte närmare i denna utvärdering.

1.3.2 Logiken bakom uppdragets inverkan

Utvärderingen har rekonstruerat en schematisk effektlogik för Tillväxtverkets uppdrag. Den utgår från uppdragsdokumentation, rapportering, samt utifrån intervjuer med representanter på myndigheten, och presenteras i Figur 1 nedan. Den rekonstruerade effektlogiken är en arbetshypotes som hjälper utvärderingen i analysen, se vidare avsnitt 1.4 nedan.

Figur 1: Rekonstruerad effektklogik för Tillväxtverkets insatser



1.4 Utvärderingens metod

Oxford Research har utgått från en teoribaserad utvärderingsmetodik. En teoribaserad utvärdering innebär att en förändringsteori, eller effektlogik, står som utgångspunkt för utvärderingen. I arbetet med smart specialisering har Tillväxtverket själva arbetat med en effektlogik i utformningen av sina insatser. Att rekonstruera och bedöma den effektlogik som legat till grund för genomförda insatser har därför varit centralt för oss.

Effektlogiken beskriver hur insatserna är konstruerade, och hur de är tänkta att uppnå sina önskade mål och effekter, steg för steg. Effektlogiken utgör därmed ett slags arbetshypotes för hur insatserna är tänkta att verka (avseende både process och resultat). Det utvärderande arbetet består sedan i att testa om tillgänglig empiri stöder denna hypotes, eller om den tvärt om pekar mot att effektlogiken behöver revideras eller insatser förändras för att önskade resultat och effekter ska kunna uppnås.

Genom att spåra effekter genom effektlogiken kan vi också göra rimliga bedömningar av vad som hänt om insatser uteblivit. På så sätt innefattar den teoribaserade utvärderingen också ett element av kontrafaktisk bedömning av insatsernas additionalitet. En kontrafaktisk ansats i strikt bemärkelse tar sikte på att tydligt peka ut och isolera effekter, genom att nyttja referensgrupper eller andra metoder för att isolera en effekt. I detta fall är en strikt kontrafaktisk ansats problematisk, då det varken existerar en jämförelsegrupp (samtliga regioner har tagit del av insatserna), effekten som söks är svår att kvantifiera (det finns inget enskilt mått på den effekt man vill se hos regionerna), och data är svåra att tillgå (det finns ingen enhetlig uppföljning av samtliga regioners arbete med smart specialisering). I ett sådant fall, när en strikt kontrafaktisk ansats alltså inte är realistisk eller ändamålsenlig, låter en teoribaserad utvärderingsansatsen oss göra rimliga bedömningar av insatsernas additionalitet.

Tillvägagångssättet låter oss också kombinera flera datakällor och delfrågeställningar i utvärderingen. Metoden har därför gett oss möjlighet att bedöma förutsättningar för effekter, även när direkta effekter är svåra att mäta eller isolera. Inte minst utifrån att vi kan spåra insatsernas effekter på flera nivåer och i flera led, exempelvis i form av deltagande i Tillväxtverkets insatser, stärkt kapacitet hos regionalt utvecklingsansvariga, ändrade strategier eller prioriteringar, stärkta interregionala och internationella samarbeten, med mera.

Utvärderingens huvudsakliga frågeställningar sorterat efter perspektiven måluppfyllelse och relevans samt till perspektiven kopplade delanalyser och datakällor presenteras i Tabell 1.

Tabell 1: Perspektiv, delanalyser och källor

Måluppfyllelse	Delanalyser och källor
I vilken omfattning har uppdraget stärkt regionernas förmågor till smart specialisering under perioden? (2016–2020)	Sekundäranalys av regionernas dokumenterade arbete inom smart specialisering. Förändring i arbetssätt under tidsperioden. Självskattning och värdering genom intervjuer med tjänstemän vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer.
På vilket sätt har eventuellt ökade förmågor påverkat det regionala strategiarbetet och eventuella handlingsplaner i enlighet med smart specialisering?	Dokumentanalys av hur smart specialisering implementerats i regionerna i handlingsplaner och strategier.

	Självskattning och värdering genom intervjuer med tjänstemän vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer.
Har förändringar av strategiarbetet och handlingsplaner lett till tydligare prioriteringar?	Som ovan.
I vilken grad har eventuellt ökade förmågor bidragit till gränsöverskridande samverkan mellan prioriterade innovationsområden? ("krokat arm" med andra regioner nationellt och/eller internationellt?)	Undersökning av kontaktytor, nätverk och uttalade samarbeten inom dokumenterade regionala prioriteringar och i regionala strategier. Självskattning och värdering genom intervjuer med tjänstemän vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer.
Relevans	Delanalyser och källor
Har Tillväxtverkets stöd (2016–2020) varit ändamålsenligt? Har innehåll respektive form av insatserna varit relevanta i förhållande till regionernas behov?	Sekundäranalys av insatsdokumentation och uppföljning under regeringsuppdraget. Intervjuer med tjänstemän vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer. Intervjuer med tjänstemän vid Näringsdepartementet och Tillväxtverket. Jämförande analys av insatserna i förhållande till existerande rapporter om generella och specifika behov.
Vilka konkreta behov av insatser har regionerna inom den närmaste framtiden (2021–2022)? Avseende temata eller kunskapsområden? Avseende former som ger regionerna störst nytta?	Behovskartläggning genom intervjuer med tjänstemän vid regionalt utvecklingsansvariga. Jämförande analys i förhållande till existerande rapporter om generella och specifika behov. Kontextanalys genom existerande dokumentation och intervjuer med strategiska kunskapsparter exempelvis Tillväxtverket och Vinnova.
Hur uppfattar regionerna idag behov av framtida insatser på längre sikt (2021–2027)?	Som ovan.

1.4.1 Rapportering och lärande dialog

Uppdraget avrapporteras genom denna utvärderingsrapport samt vid ett seminarium med representanter från Tillväxtverket. Under uppdraget har preliminära resultat från utvärderingen diskuteras vid möte inom Tillväxtverkets arbete med myndighetens nyttaprocess.

2. Smart specialisering i Sveriges regioner

För att förstå vilken utveckling som skett inom smart specialisering och vilka behov som finns framöver för Sveriges regioner, behöver vi också förstå nuläget. Vi har därför undersökt i vilken utsträckning svenska regionalt utvecklingsansvariga organisationer (nedan regioner) idag har ett aktivt arbete för smart specialisering, dels utifrån deras egen bedömning och svar i intervjuer, dels utifrån nuläget för styrande strategidokument i regionerna.

Utifrån genomgången kan vi konstatera att merparten – men inte alla – regionalt utvecklingsansvariga organisationer har ett aktivt arbete för smart specialisering på plats. Även om den absoluta merparten uppfattar att man idag bedriver ett aktivt arbete, är det vissa regioner där detta påbörjats först de senaste 1–3 åren. Vår bedömning utifrån intervjuer är att cirka en tredjedel av regionerna i någon mån ger uttryck för att vara nya med arbetssättet, även om man samtidigt i flera fall betonar att man nu kommit i gång. Många regioner har nu en regional strategi för smart specialisering på plats, eller motsvarande skrivningar i andra strategidokument – men inte alla.

2.1 Strategidokument utifrån smart specialisering

Smart specialisering innefattar i ett typiskt utförande att en styrande inriktning beslutas för hur innovationsarbetet ska bedrivas. Detta tar sig oftast uttryck genom en strategi: En *”Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation”* eller ”RIS3”. En sådan innehåller flera viktiga element, varav ett är en beskrivning av prioriterade områden för innovationsinsatser utifrån regionens specifika förutsättningar.

En genomgång av rådande styrdokument för innovationsarbetet i Sveriges regioner ges i Tabell 2 nedan. Utifrån genomgången kan vi konstatera att tretton av Sveriges regioner idag har en RIS3 som explicit styrande dokument för sina innovationssatsningar, eller en innovationsstrategi där smart specialisering är så pass framträdande att den kan anses motsvara en RIS3.

Bland återstående regioner finns skrivningar om smart specialisering som vägledande för innovationsinsatserna i andra strategidokument. Det kan röra sig om den regionala utvecklingsstrategin (RUS), näringslivsstrategier eller -program, eller motsvarande. Det varierar dock i vilken utsträckning dessa skrivningar motsvarar innehållet i och syftet med en faktisk RIS3. I några fall kan de anses ersätta en RIS3, med ett motsvarande innehåll i form av till exempel evidensbaserade prioriteringar för insatser och tydlig inkludering av entreprenöriellt upptäckande.

Därtill har åtminstone fyra regioner strategier som för närvarande befinner sig på remiss eller som är tas fram i skrivande stund. När dessa antagits kommer nästan samtliga regioner ha en uttalad strategi för smart specialisering beslutad.

Totalt sett ser vi alltså att den absoluta merparten av Sveriges regioner kommer ha en RIS3 – eller motsvarande innehåll men placerat i ett annat styrande dokument – på plats i närtid. Vissa har dock först nyligen börjat utveckla och implementera strategier, och det finns de som ännu inte har smart specialisering tydligt framskrivet i sina styrande dokument.

Tabell 2: Strategidokument för smart specialisering i Sveriges regioner i maj 2021

Region	Rådande styrdokument	Kommentar
Region Stockholm	Regional utvecklingsplan för Stockholm, RUFS 2050, Innovationsstrategi för Region Stockholm (2019)	Förekommer i annat strategidokument. Smart specialisering omnämns under rubriken "Stärk forskning, innovation och smart specialisering"
Region Uppsala	RUS ¹⁾ och Agenda 2030-strategi för Uppsala län, RIS3 kommande	Strategi under utveckling. Smart specialisering omnämns i RUS som något man ska utveckla. Ingår även i ÖMS utmaningsområden/strategi.
Region Sörmland	Strategi för Smart specialisering i Sörmland	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad. Ingår även i ÖMS utmaningsområden/strategi.
Region Östergötland	Smart specialiseringsstrategi för Östergötland	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad. Ingår även i ÖMS utmaningsområden/strategi.
Region Jönköpings län	Regional utvecklingsstrategi 2020–2035, RIS3 under framtagning	Strategi under utveckling. Förekommer i RUS, som innehåller ett kapitel om "en smart region" med målet: 2035 är Jönköpings län en långsiktigt hållbar och innovativ tillväxtregion. S3 nämns men är inte bärande i innovationsstrategi.
Region Kronoberg	Strategi för Smart specialisering i Kronoberg 2021 – 2027	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad. Nyligen antagen.
Region Kalmar län	Strategi för smart specialisering i Kalmar län 2021–2027	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad. Nyligen antagen.
Region Gotland	Vårt Gotland 2040 - regional utvecklingsstrategi för Gotland, arbetar nu fram en RIS3	Förekommer i ett kapitel i RUS, som handlar om stärkt konkurrenskraft genom smart specialisering. Arbetar nu fram en RIS3.
Region Blekinge	Blekinges strategi för smart specialisering	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad.
Region Skåne	Skånes innovationsstrategi för hållbar tillväxt	Beslutad strategi på plats med smart specialisering som uttalad och bärande del i innovationsstrategin.
Region Halland	Region Hallands prioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet (2019), Tillväxtstrategi för Halland 2014–2020 (2017), RIS3 under framtagande	Förekommer genom att smart specialisering nämns som metod som bör appliceras. RIS3 under framtagande.
Västra Götalandsregionen	Regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021–2030	S3 nämns och arbetas med i RUS, och arbetet med smart specialisering presenteras digitalt och i en kortare folder, även om samlat RIS3-dokument i fulltext saknas.
Region Värmland	Värmland's Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation 2015–2020	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad.
Region Örebro län	Innovationsstrategi Örebroregionen: En strategi för Smart specialisering	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad. Ingår även i ÖMS utmaningsområden/strategi.
Region Västmanland	Forsknings- och innovationsstrategi Region Västmanland; Affärsplan Västmanland	S3 finns med på övergripande allmän nivå och tydlig styrning mot detta. Ingår även i ÖMS utmaningsområden.

Region	Rådande styrdokument	Kommentar
Region Dalarna	Agenda för Smart Specialisering i Dalarna	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad.
Region Gävleborg	Regional Innovationsstrategi för smart specialisering Gävleborg	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad.
Region Västernorrland	Västernorrlands regionala innovationsstrategi för smart specialisering (2020)	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad.
Region Jämtland Härjedalen	Program för smart specialisering i Jämtland Härjedalen 2021–2027	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad.
Region Västerbotten	Regional utvecklingsstrategi 2020–2030	Smart specialisering nämns, samt fokusområden, men ingår bara som en mindre delmängd i RUS samt i tidigare innovationsstrategi 2014–2020.
Region Norrbotten	Smart specialisering i Norrbotten	Uttalad smart specialiseringsstrategi beslutad.

*) Regional utvecklingsstrategi

2.2 Utveckling i arbetssätt och förhållande till smart specialisering

Från samtal med tjänstemän vid regionerna framkommer att det är först i och med nya kriterier om smart specialisering för den kommande programperioden inom Europeiska regionala utvecklingsfonden som vissa regioner börjat arbeta för smart specialisering fullt ut. Kraven har dock bara påverkat en minoritet av regionerna i deras arbete. Ungefär en tredjedel av regionerna uppger att kriterierna inneburit en förändring i hur de arbetar. För de regioner som redan haft ett aktivt arbete inom smart specialisering under föregående programperiod har kriterierna sällan inneburit någon förändring eller omprioritering. Men för de regioner som ännu inte haft en strategi och ett aktivt arbete på plats, har kriterierna inneburit den sista påstötning som behövdes för att ta till sig smart specialisering. I ett enstaka fall uppges kriterierna explicit ha varit det som gjort att man idag börjat arbeta med smart specialisering, men ytterligare ett par regioner ser att de varit av vikt för att skapa aktualitet och prioritet för frågan.

Därmed har kriterierna fungerat uppsamlade och mobiliserande för att se till att alla regioner når en lägstanivå inom sitt arbete med smart specialisering. Dessa regioner, som är sist ut att anamma arbetssättet i Sverige, är nu i en "första generationens" smart specialisering. De har nyligen eller håller idag på att ta fram styrande analyser och strategier. Utifrån Europeiska kommissionens sex-stegsmodell¹ kan de anses befinnas sig i "första varvet" av analys, vision, mobilisering och prioritering.

Det är tydligt från intervjuerna att alla regioner idag uppfattar att smart specialisering kommit högre upp på dagordningen. Vi uppfattar att alla regioner, under 2021 om inte förr, kommer utgå från smart specialisering i innovationssatsningarna i någon form.

Nuläget som beskrivs ovan innehåller ett stort mått av utveckling, inte minst i närtid, sett till hur smart specialisering kommit till uttryck i svenska regioner. Informanterna från regionalt utvecklingsansvariga organisationer upplever själva att vetskapen om smart specialisering börjar öka bland tjänstemän och beslutsfattare. Man ser att arbetssättet börjar få fäste i de egna organisationerna.

Samtidigt är vår bedömning att ansvariga strateger ofta är isolerade. Det finns regioner där endast en eller ett litet fåtal personer över huvud taget arbetar med smart specialisering som explicit utgångspunkt. Mellan dessa och kollegor inom nära relaterade områden – näringslivsutveckling, kompetensutveckling, med flera – finns ett ibland stort gap sett till begreppsförståelse, kommunikation och analys.

2.3 Det konkreta innehållet i smart specialisering varierar ännu kraftigt

Mot bakgrunden ovan kan vi också konstatera att det mer specifika innehållet i smart specialisering ännu varierar kraftigt mellan regioner. Det finns olika syn på vad smart

¹ De sex stegen kan beskrivas som en revolverande process med komponenterna analys, deltagande-process, vision, prioritering, policymix och uppföljning.

specialisering är och bör innebära för strategiutveckling, hur innovationsinsatser prioriteras, hur regionen som organisation tar en innovationsfrämjande roll, med mera.

Det förekommer också en mängd regionala tolkningar av begreppsapparaten kring smart specialisering. Som ett exempel finns ingen given standard eller tydlig ledstjärna för hur ett prioriterat område för insatser kan eller bör utformas och definieras. I svenska regioner definieras prioriterade områden bland annat i termer av:

- Näringslivsmässiga eller kunskapsmässiga styrkeområden, för att bygga vidare på den regionala resursbasen.
- Breda omställningsprocesser eller kompetenser – som digitalisering eller entreprenörskap – som påverkar alla sektorer och verksamheter.
- Samhällsutmaningar eller utmaningsområden för offentlig sektor, där innovation anses nödvändig för att möta rådande eller kommande behov.

Listan ovan är inte uttömmande eller utifrån en exakt kategorisering. Men den visar på den bredd och de olika resultat som kan uppstå när regioner anammar smart specialisering utifrån olika tolkning.

2.4 Samarbeten och internationella utbyten

En viktig del i ett mer utvecklat arbete för smart specialisering är att nyttja interregionala och internationella kompletterande styrkor för att få utväxling för en regions prioriteringar. Från respondenterna framkommer bilden att detta skett i vissa fall och i vissa regioner – ungefär hälften av respondenterna anger tydliga samarbeten inom smart specialisering med andra regioner. Givet att olika regioner kommit olika långt i sitt smart specialiseringsarbete, är det naturligt att vi också ser en spridd bild i hur utvecklade samarbeten man har.

Tolkningen av samarbete inkluderar olika geografiska nivåer. Vissa regioner ser samarbete främst utifrån sin egen NUTS2-geografi. Andra ser samarbeten mer utifrån nationella eller internationella kopplingar utifrån sina identifierade prioriteringar. Ett fåtal försöker göra båda: samverka i den närliggande geografin för att nyttja gemensamma resurser och få utväxling i NUTS2-geografin, samtidigt som prioriterade områden också blickar utåt nationellt och internationellt.

Goda exempel från svenska regioner inkluderar:

- De som deltagit i Vanguard-initiativet: ett EU-gemensamt initiativ för regioner som vill använda smart specialisering för att stötta innovativa ekosystem.
- Samarbeten i utvecklade prioriteringar till exempel inom S3-piloten.
- Storregionala samarbeten inom NUTS2-regioner. Dessa kan dels avse att dela resurser och samla kraft storregionalt för smart specialisering som arbetssätt, dels funktionella samarbeten inom faktiska prioriteringar. Östra Mellansverige och Norra Mellansverige bedömer vi som de som nått längst i denna typ av NUTS2-baserade samarbeten.

3. Tillväxtverkets bidrag till utvecklingen under den gångna perioden

Som konstaterats berör denna utvärdering bland annat Tillväxtverkets bidrag till regionernas utveckling inom smart specialisering under det genomförda regeringsuppdraget. För att undersöka detta har vi utgått från den rekonstruerade effektlogik som presenterats, och jämfört denna med de svar som framkommit från regionerna själva och deras utveckling. Vi baserar oss även till viss del på redan kända källor till exempel redan publicerade rapporter inom området.

Bilden som framträder är att Tillväxtverkets aktiviteter varit både nödvändiga och uppskattade för att stärka regionerna i deras arbete. Framför allt har den samordnande rollen som Tillväxtverket fyllt varit positiv. Genom att bjuda in till och stimulera kollegiala utbyten, lärande mellan regioner, och ge inspiration har deltagande regioner kunnat stärka sina kollegiala nätverk och utbyta och utveckla tankar. Detta har i sin tur haft en påverkan på hur man närmar sig smart specialisering i allmänhet, och hur man strukturerar och prioriterar arbetet.

Den webbaserade kommunikationen uppfattas som matnyttig, men med utvecklingsmöjligheter. Information på hemsidan har av vissa uppfattats som inte tillräckligt fördjupad, och ibland inte uppdaterad.

Minst påverkan har funnits inom effektspåret att ge riktning, ramar och gemensam förståelse för regionernas arbete med smart specialisering. Här uppfattar vissa regioner tvärt om att den nationella nivån – vilken innefattar Tillväxtverket, men även den nationella politiska nivån och styrningen av näringspolitiken – inte varit tillräckligt riktningsgivande och stödjande i implementeringen från europeisk till regional nivå.

3.1 Välarrangerade aktiviteter, särskilt kollegialt utbyte uppskattas

Den allmänna bilden av Tillväxtverkets aktiviteter är att de varit välarrangerade och uppskattade. Respondenterna har framför allt en uppfattning om S3-nätverket, och i viss utsträckning om den hemsida Tillväxtverket haft samt de nationella konferenserna.

Både S3-nätverket och de nationella konferenserna upplevs som välarrangerade och givande. Vi bedömer – och uppfattar även direkt från respondenterna – att det finns svårigheter kring att skapa tydliga mervärden för alla regioner när de har så olika utgångspunkt. Men trots dessa svårigheter är det en överlag positiv bild av aktiviteterna som förs fram av respondenterna. De kollegiala nätverken och att kunna inspireras av andra regioner är särskilt uppskattade delar för många.

Den kommunikation som funnits kring smart specialisering – i form av hemsida med mera – har också uppskattats. Den har dock inte fullt ut fyllt den potential som respondenterna uppfattar, eftersom den inte uppfattas vara särskilt utförlig eller helt uppdaterad. Utvärderingen delar bedömningen att kommunikationsarbetet varit ett mervärde, men med utvecklingsmöjligheter framåt.

3.2 Bidraget från Tillväxtverkets aktiviteter går via kunskap och nätverk

Sett till aktiviteternas bidrag till regionernas faktiska utveckling, sker detta främst genom den allmänna kunskapsdelning och de kollegiala utbyten som skett. S3-nätverket är den enskilt viktigaste plattformen för detta. Men även Tillväxtverkets direkta dialoger och de nationella konferenserna har bidragit.

Informanterna återkommer framför allt till just S3-nätverket, och betydelsen av att kunna prata smart specialisering med ”kollegor”. Detta knyter an till den bild av många strategier som isolerade i sin egen organisation, som beskrevs i avsnitt 2.2 ovan.

Det är tydligt att många regioner influerats av varandra och av inspiration vid kollegiala utbyten och konferenser. Den mini-peer review som genomförts med vissa regioner har varit ett ytterligare verktyg för detta. Att kunna jämföra och kontrastera konkreta implementeringar i olika regioner ses som en viktig källa till lärdomar och inspiration.

Varje region har sina unika förutsättningar som beaktas i hur man konkret arbetar med smart specialisering och hur man sätter prioriteringar. Via kunskapsstöd och nätverksbaserat lärande har dock Tillväxtverket bidragit till strategiframtagningen i regionerna. Det är ibland svårt för respondenterna själva att skatta exakt hur detta bidrag tar sig uttryck, men det är ett återkommande och tydligt effektsår för de flesta regioner.

3.3 Inget tydligt bidrag avseende samordning och riktningsgivande

I kontrast till den uppskattade *allmänna kunskapsupbyggnaden* och de *kollegiala utbytena*, så uppfattar många respondenter att Näringsdepartementet och Tillväxtverket inte varit tillräckligt riktningsgivande och stödjande i implementeringen av smart specialisering från europeisk till regional nivå. Tvärt om uppfattar respondenterna den nationella nivån som otydlig och till viss del hämmande. Det finns dock undantag till denna bild – ett mindre antal respondenter uppfattar att Tillväxtverket varit viktiga för att sätta strukturer och mobilisera för arbetet.

Uppfattningen att den nationella nivån inte är riktningsgivande beror inte på en svag bedömning av Tillväxtverkets *faktiskt genomförda* insatser och arbete. Utan det speglar en större kontextuell svaghet i hur den nationella nivån förhållit sig till smart specialisering – något vi återkommer till i kapitel 4. Regionerna har snarare vänt sig direkt till EU-nivån för att ge riktning till smart specialisering och hur det kan implementeras. Fyra intervjuade regioner nämner explicit vikten av direktkontakter och närhet till Bryssel för att förstå smart specialisering och dess betydelse. Vår tolkning är att samtliga implicit uttrycker liknande uppfattningar. Tillväxtverket har av dessa regioner inte setts som den naturliga parten för att förstå vilken vikt smart specialisering kommer tillmätas eller hur de behöver förhålla sig till smart specialisering som styrningsverktyg och arbetssätt. Desto viktigare har varit regionernas egen representation i Bryssel, S3-plattformen, och kollegiala utbyten.

Ett mindre antal regioner har snarast blivit *mer avvaktande* inför implementeringen av smart specialisering, utifrån styrningssignaler som uppfattats från nationellt håll. Vår bedömning är

att detta specifikt gäller tre regioner, där en brist på tydlighet i styrningen och kommunikation kring krav från nationellt håll gjort att man först i ett sent skede förstått vikten av smart specialiseringen. Bland dessa finns alltså uppfattningen att den nationella styrningen inte tillräckligt tidigt eller tydligt visat på vikten av smart specialisering – vilket gjort att de nu är ute i sista minut för att uppfylla nödvändiga krav. Även bland de som i högre grad arbetat med smart specialisering ger man uttryck för liknande tankar. Ungefär hälften av regionerna uppfattar att otydlighet på den nationella nivån avseende kravbild, förväntningar och begrepp försvårat arbetet med smart specialisering.

Det har alltså i vissa fall funnits en *negativ* effekt på dessa regioner, av att det inte funnits en nationell linje inom smart specialisering. Detta berör alltså inte specifikt innehållet och utformningen på Tillväxtverkets stöd inom de aktiviteter man genomfört. Snarare omfattar det hela den nationella styrningen kopplat till smart specialisering.

4. Framtida stöd till regionernas arbete med smart specialisering

Samtalen med tjänstemän vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer visar att det finns kontextuella utmaningar som påverkar regionernas arbete med smart specialisering. Med kontextuella utmaningarna avser vi utmaningar som ligger utanför regionernas direkta kontroll. Utmaningar som påverkas av den ram som sätts för arbetet med smart specialisering från i huvudsak regering och nationella myndigheter.

I nedanstående kapitel lyfter vi fram de kontextuella utmaningar som regionerna nämner. Vi anser det viktigt att i rapporten lyfta fram de kontextuella utmaningarna, då upplevda utmaningar bör beaktas i Tillväxtverkets framtida stöd till regionernas arbete med smart specialisering. I kapitlet presenterar vi också, utifrån samtalen med regionerna, konkreta förslag riktade mot Tillväxtverkets arbete med att stödja regionernas fortsatta smart specialiseringsarbete.

4.1 Kontextuella utmaningar som stödet till regionernas arbete med smart specialisering bör beakta framöver

Från samtal med respondenter vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer bedömer vi att:

- kunskapen om smart specialisering varierar mellan regionerna,
- regionerna anser att den gemensamma definitionen av smart specialisering är otydlig,
- kopplingen mellan det regionala smart specialiseringsarbetet och smart specialisering i den gemensamma regionalfondsgeografin har logiska begränsningar,
- tydligare visa på vilken roll som smart specialisering ska ha i den nationella regionala utvecklingspolitiken,
- det finns ett behov av att tydliggöra hur, och mot vad, smart specialisering ska följas upp.

Inspelen speglar potentiella utmaningar med att samlat utveckla smart specialisering på regional nivå. I nedanstående avsnitt har vi utifrån intervjuer med regionerna summerat utmaningarna för arbetet med smart specialisering framöver, utifrån följande punkter:

- konkret samverkan kring smart specialisering inom programgeografin saknas i huvudsak
- olika tolkning, tillvägagångssätt och implementeringsgrad försvårar samverkan,
- smart specialisering upplevs vara en begränsad del av den regionala utvecklingspolitiken,

- behov av stärkt lärande för löpande uppdatering och utveckling av smart specialisering.

4.2 Konkret samverkan kring smart specialisering inom programgeografin saknas i huvudsak

Ett syfte med de operativa regionalfondsprogrammen är att stärka de länsövergripande samarbetena inom de åtta programområdenas NUTS2 geografier. I våra samtal återkommer regionerna till att beredskapen för mellanregionalt operativt samarbete inom programområdena kring smart specialisering i allmänhet är lågt. Undantag finns där samarbetet kring smart specialisering bland regionerna i Östra Mellansverige respektive Norra Mellansverige är goda exempel.

Regionerna menar också att *programgeografin* inte per automatik ger mervärden åt det *regionala* (NUTS3) smart specialiseringsarbetet. Respondenterna pekar på att regionernas smart specialiseringsarbete utgår från regionalt framtagna innovationsstrategier (RIS3). Prioriterade områden inom smart specialisering kan därför skilja sig åt mellan regionerna. Något som medför att smart specialiseringsområdena mellan länen i samma programområde inte nödvändigtvis sammanfaller. I stället lyfter några respondenter att de smart specialiseringsområden som finns i den egna regionen, i stället återfinns i andra regioner, i Sverige eller omvärlden.

En kontextuell utmaning för implementeringen av smart specialisering är alltså att regionalfonden utgår från geografiska indelningar som inte alltid sammanfaller med funktionella geografier för smart specialisering. Eftersom regionalfonden är en viktig finansieringskälla för satsningar inom smart specialisering kan detta hämma möjligheten till länsöverskridande funktionella samarbeten. Något som i förlängningen delvis kan urholka syftet med de operativa regionalfondsprogrammen. För att motverka urholkningen kan ett alternativ på kort sikt vara ökade krav på förstudier inom mål 1 (Ett smartare EU) i de regionala programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden. Förstudier som synliggör konkreta tänkbara kopplingar mellan aktörer inom programgeografin och inom det utmaningsområde/prioriterade område som projektet avser arbeta mot. På längre sikt är ett alternativ att programområdet arbetar fram en gemensam RIS3 som styrverktyg för smart specialisering i programområdet. Ett sådant styrverktyg bör då inte endast utgöra en sammanslagning av de ingående regionernas egna RIS3:or utan bör från grunden byggas upp som ett eget enskilt styrdokument för programområdet. Ytterligare ett alternativ på lång sikt är att överväga ifall smart specialisering istället bör hanteras inom ett nationellt program, där projekt baserat på funktionella geografier enklare kan hanteras.

4.3 Olika tolkningar, tillvägagångssätt och implementeringsgrad försvårar samverkan

Samtalen med respondenterna visar att det finns skilda tolkningar av smart specialisering, vilket vi också beskrivit i kapitel 2 ovan. Vissa regioner anser att smart specialisering definierar ett arbetssätt, andra att smart specialisering innefattar arbetet med insatser riktade mot utpekade utmaningsområden eller styrkeområden. Några menar att smart specialisering utgör den del av det regionala utvecklingsarbetet som inriktas mot spetsiga innovationspolitiska insatser.

Enligt oss är det oväntat men förståeligt att synen på smart specialisering skiljer sig åt mellan respondenter vid de regionalt utvecklingsansvariga organisationerna. *Oväntat* eftersom smart specialisering varit en integrerad del av EU:s sammanhållningspolitik sedan år 2010. *Förståeligt* eftersom det saknas en tydlig definition från nationell nivå kring hur smart specialisering ska avgränsas.

Respondenterna understryker vårt resonemang då de upplever att varken regeringen eller ansvariga myndigheter tillräckligt tydligt pekat på vad smart specialisering ska användas till inom ramen för den nationella regionala utvecklingspolitiken. Inte heller vad som ska definieras som områden för smart specialisering. I samtalen återkommer respondenterna till frågan om kriterier för att definiera utvecklingsområden inom smart specialisering.

Respondenterna är förvisso försiktiga med att önska en stärkt nationell styrning över regionernas val av smarta specialiseringsområden. Samtidigt menar respondenterna att avsaknaden av gemensamma definitioner av smart specialisering och kriterier som definierar vad som är smart specialiseringsområden riskerar att försvåra mellanregionala samarbeten. Bristen på en gemensam definition bidrar till att styrsystem och organisering tar sin bas utifrån egna tolkningar av smart specialisering och de prioriterade områden som innefattas av smart specialiseringsarbetet. Något som försvårar mellanregionala samarbeten inom programområdet.

4.4 Smart specialisering upplevs vara en begränsad del av den regionala utvecklingspolitiken

Respondenterna återkommer till svårigheten med att förstå rollen för smart specialisering i det regionala utvecklingsarbetet. Här finns enligt respondenterna behov av att tydliggöra ifall smart specialisering endast är ett verktyg för styrning av insatser inom ramen för de operativa regionalfondsprogrammen eller om smart specialisering även ska användas i styrningen av andra insatser och instrument på regional nivå. På samma sätt finns det respondenter som undrar över vilken räckvidd smart specialisering har. Ifall smart specialisering är ett verktyg för insatser inom innovationspolitiken eller för regional utvecklingspolitik i bred bemärkelse.

Det finns alltså minst två dimensioner – finansieringsinstrument och insatsområden – där regionerna varierar i sin tolkning av vad smart specialisering som arbetssätt och styrningsinstrument faktiskt omfattar. Dessa dimensioner illustreras i Tabell 3.

Tabell 3: Dimensioner för tolkning av smart specialisering och dess påverkan

	Smart specialisering fungerar styrande för... (insats-/politikområden)	
Smart specialisering fungerar styrande för... (instrument)	Regional forsknings- och innovationspolitik	Regional tillväxtpolitik och/eller hållbar regional utveckling i bredare bemärkelse
Regionala utvecklingsfonden och regionala operativa program	<i>Snäv tolkning – en mindre och väldefinierad delmängd av det regionala utvecklingsarbetet influeras av smart specialisering</i>	
En bredd av regionala utvecklingsmedel och -instrument (1:1-medel, nationella utlysningar, m.m.)		<i>Vid tolkning – smart specialisering utgör ett arbetssätt och fungerar styrande för en stor del av det regionala utvecklingsarbetet</i>

4.5 Behov av stärkt lärande för löpande uppdatering och utveckling av smart specialisering

Respondenterna ser behov av ett lärande kring arbetet med smart specialisering. Både vad avser arbetet med smart specialisering i sig. Men även vad smart specialisering bidrar till för det regionala utvecklingsarbetet. Respondenterna anser att det utan ett lärande kopplat mot smart specialisering finns risk att prioriteringarna stelnar i stället för att hållas aktuella och evidensdrivna.

Respondenterna ser också en fara med att legitimiteten gentemot det regionala utvecklingsuppdraget kan försvagas om uppföljningen av smart specialisering inte integreras i det regionala lärandet. Enligt respondenterna begränsas möjligheten för ett samlat lärande runt smart specialisering av osäkerhet kring vad smart specialisering ska utvärderas mot. Ifall utvärderingen ska ställas mot insatser inom de operativa regionalfondsprogrammen? Eller om utvärderingen av smart specialisering ska sättas i relation till samtliga insatser som genomförs inom ramen för det regionala utvecklingsansvaret.

5. Tillväxtverkets möjligheter för att stödja den framtida utveckling

Regionerna har kommit olika långt i implementeringen av smart specialisering. Återkommande i samtalen med respondenterna är att Tillväxtverket i sitt stöd tagit hänsyn till detta. Samtalen med respondenterna visar också på att nuvarande aktiviteter inom ramen för Tillväxtverkets uppdrag upplevs som bra men att det finns vissa förbättringsmöjligheter. De aktiviteter som vi upplever respondenterna primärt efterfrågar har bäring mot de kontextuella utmaningar som presenterades i ovanstående kapitel. Nedan återger vi respondenternas inspel gällande deras syn på Tillväxtverkets bidrag till den framtida utvecklingen av smart specialisering i regionerna utifrån:

- förbättringsmöjligheter i existerande aktiviteter,
- ytterligare möjligheter att stödja regionernas arbete,
- ett delat ansvar för lärandet.

5.1 Förbättringsmöjligheter i existerande aktiviteter

Respondenterna vid regionalt utvecklingsansvariga organisationer anser att Tillväxtverkets olika aktiviteter inom stödet för det regionala smart specialiseringsarbetet varit välarrangerade.

Respondenterna riktar emellertid önskemål om att ett framtida stöd tar större hänsyn till att arbetet i regionerna kommit olika långt. Respondenterna menar att S3-träffarna visserligen fortsatt bör samla alla regioner gemensamt. Erfarenhetsutbyten mellan regioner som kommit olika långt är viktigt enligt respondenterna. Både för de regioner som ligger långt fram i sitt smart specialiseringsarbete och för de regioner som inte hunnit lika långt. Däremot önskar respondenterna att S3-träffarna skulle kunna delas upp så att en del av dagen inkluderar samtal mellan regioner ”på samma nivå” i sitt smart specialiseringsarbete medan en del samlar samtliga regioner för en allmän kunskapsdelning om smart specialisering, läget i regionerna, internationella inspel med mera.

Ett annat alternativ som framkommer i samtalen med respondenterna för att harmonisera bidraget till regionerna utifrån var regionerna är i arbetet är att tematisera S3-träffarna utifrån specifika frågeställningar mot vilka regionerna kan anmäla sig. Inspelet relaterar mot ett annat förslag som lyfts av några respondenter som eftersöker ett arbetande nätverk kring nyckelfrågor som samlar ett antal eller samtliga regioner.

S3-nätverket som är den aktivitet som uppskattats mest bland respondenterna hoppas på att träffarna åter kommer kunna regionaliseras, på det sätt som var fallet vid vissa träffar, innan covid-19 pandemin. Träffarna ute i landet har bland respondenterna upplevts som berikande för det egna arbetet. En detalj som några respondenter lyfter fram är att S3-nätverket framöver bör byta namn till S4-nätverket för att synliggöra hållbarhetsaspekternas betydelse för arbetet med smart specialisering. Samtidigt understryker respondenterna att

hållbarhetsaspekterna idag är en så inarbetad aspekt i skrivningar och bedömningskriterier i allt regionalt tillväxtarbete, att bidraget mot hur arbetet bedrivs idag sannolikt blir marginellt.

5.2 Ytterligare möjligheter att stödja regionernas arbete

Respondenternas önskemål om framtida stöd från Tillväxtverket relaterar i stor utsträckning till de kontextuella utmaningar som lyfts i föregående avsnitt. Respondenterna efterfrågar att Tillväxtverket ska arbeta för att harmonisera begreppen inom smart specialiseringsarbetet samt tydliggör de kriterier och nationella tolkningar och prioriteringar som kan bidra till att harmonisera smart specialiseringsarbetet mellan regionerna. Att Tillväxtverket tar ansvar för att sätter ner foten kring vilka begrepp som ska användas. Att reda ut vad som egentligen avses med RIS3 och smart specialiseringsstrategier – ”vad är egentligen vad” och vad lägger staten in i de olika begreppen.

Respondenterna vill vidare också se att Tillväxtverket och andra myndigheter bidrar till en tydligare koppling mellan den regionala och nationella nivåns arbete med smart specialisering, nationellt innovationsarbete (Vinnova, med flera), samordning av finansieringsinstrument och deras logik med mera.

Överlag ser respondenterna att Tillväxtverket bör verka för att smart specialisering tydligare inkluderas och kommuniceras som ett verktyg av betydelse för genomförandet av den nationella regionala utvecklingspolitiken.

Ytterligare stöd som efterfrågas från Tillväxtverket är match-making mellan regionerna och nationella (och potentiellt internationella) aktörer avseende styrkeområden och funktionella samarbeten med spets. På samma tema önskar respondenterna att Tillväxtverket paketerar och kommunicerar viktig internationell kunskap om smart specialisering samt förmedlar styrsignaler från nationell och EU-nivå.

Samtalen med respondenterna efterfrågar inget skriande behov av stöd för den interna analyskapaciteten gällande smart specialisering. Det respondenterna efterfrågar är främst koordinering och stöd för gemensamma upphandlingar av sådan data där flera regioner har intresse för statistiken. Stöd för korta analyser genom exempelvis upphandling av extern kompetens. Respondenterna har också önskemål om att Tillväxtverket ska vara metodstöd genom att sätta riktlinjer och arbetssätt för att nå fram till jämförbara regionala analyser utifrån samordnad metodik. Analyser som kan genomföras gemensamt mellan regionalt utvecklingsansvariga organisationer, av Tillväxtverket eller annan myndighet eller i samverkan mellan regionalt utvecklingsansvariga organisationer och myndigheter.

Enligt respondenterna är en ytterligare viktig uppgift för Tillväxtverket att stödja arbetet med ett uppföljningssystem för smart specialisering för att möta det behov som nämns i föregående avsnitt.

Respondenterna upplever att ansvaret för lärandet är delat. Tillväxtverket bör enligt respondenterna stå för lärandets front. Exempelvis genom att fånga upp internationell kunskap, paketera och distribuera kunskapen till regionerna. Regionalt utvecklingsansvariga organisationer har enligt respondenterna i sin tur ett ansvar för att dela med sig av upplevda framsteg och utmaningar kring genomförandet av smart specialiseringsarbetet.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg of-
fice@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB Norr-
landsgatan 11
111 43 Stockholm of-
fice@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy Fred-
rikinkatu 61a, 6krs. 00100
Helsinki office@oxfordrese-
arch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels of-
fice@oxfordresearch.eu