

Avsedd för
Tillväxtverket

Dokumenttyp
Rapport

Datum
Januari 2013

SLUTUTVÄRDERING TEMAGRUPPEN FÖR ENTREPRENÖRSKAP OCH FÖRETAGANDE



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	2
1.1	Socialfondens temagrupper	2
1.2	Rambölls uppdrag	3
2.	Resultat	6
2.1	Temagruppen har samlat och spridit kunskap från projekten	6
2.2	Temagruppen har bidragit till viss strategisk påverkan	7
3.	Förklaringsfaktorer	10
3.1	Designfaktorer har påverkat genomförandet	10
3.2	Genomförande	14
4.	Slutsatser och rekommendationer	19
4.1	Sammanfattande slutsatser	19
4.2	Rekommendationer för fortsatt arbete inom Temagruppen	19
	Referenser	21

BILAGOR

Bilaga 1

Intervjupersoner

1. INLEDNING

Ramböll Management Consulting (Ramböll) har på uppdrag av Tillväxtverket genomfört en lärandeutvärdering av projektet Temagrupp Entreprenörskap och Företagande. Utvärderingen har genomförts under perioden 2009 och 2012 och bestått av en formativ utvärdering och en summativ slututvärdering. I denna rapport avrapporteras resultat och slutsatser från slututvärderingen.

1.1 Socialfondens temagrupper

1.1.1 Bakgrund

Europeiska socialfonden (ESF) ska bidra till målen för EU:s sammanhållnings-, sysselsättnings- och regionala tillväxtpolitik. Fonden stödjer projekt som främjar kompetensutveckling och motverkar utanförskap. Det har i tidigare programperioder varit svårt att samla och tillvarata resultaten från beviljade projekt på en aggregerad nivå, vilket hämmat projektens strategiska påverkan och strukturella effekter. I nuvarande programperiod har ESF-rådet därför finansierat fem nationella projekt – s.k. Temagrupper – vilka har i uppdrag att analysera och sprida kunskap från projekten. Temagrupperna kan därmed ses som en intermediär som ska bidra till en mer långsiktig strategisk påverkan bortom den nivå de olika projekten enskilt kan åstadkomma.

Temagrupperna var tänkta att bidra till utveckling av socialfondsprogrammet, bland annat genom att underlätta överföringen av lärdomar mellan tidigare och pågående projekt samt genom löpande återkoppling till ESF-rådet och till de prioriterande strukturfondspartnerskapen.¹ Detta syfte kom dock inte att omsättas i ett konkret uppdrag.

1.1.2 Temagruppen för entreprenörskap och företagande

Temagruppen för entreprenörskap och företagande syftar till att utveckla och sprida kunskap om hur entreprenörskap och företagande kan motverka utanförskap från arbetslivet. En annan målsättning är att utforma förslag som kan påverka de strukturer som leder till att personer blir utslagna från arbetslivet.

Temagruppen drivs av Tillväxtverket i samarbete med ett tjugotal organisationer, såsom Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Försäkringskassan och företrädare från den sociala ekonomin. Projektets arbete kan delas in i tre faser vilka delvis löpt parallellt med varandra under projektperioden: 1) kunskapsinhämtning, 2) kunskapsutveckling samt 3) kunskapsspridning och strukturförändring. De tre faserna är beroende av varandra i den meningen att de inledande två faserna påverkar kvalitet och relevans hos kunskapsspridningen i den sista fasen.

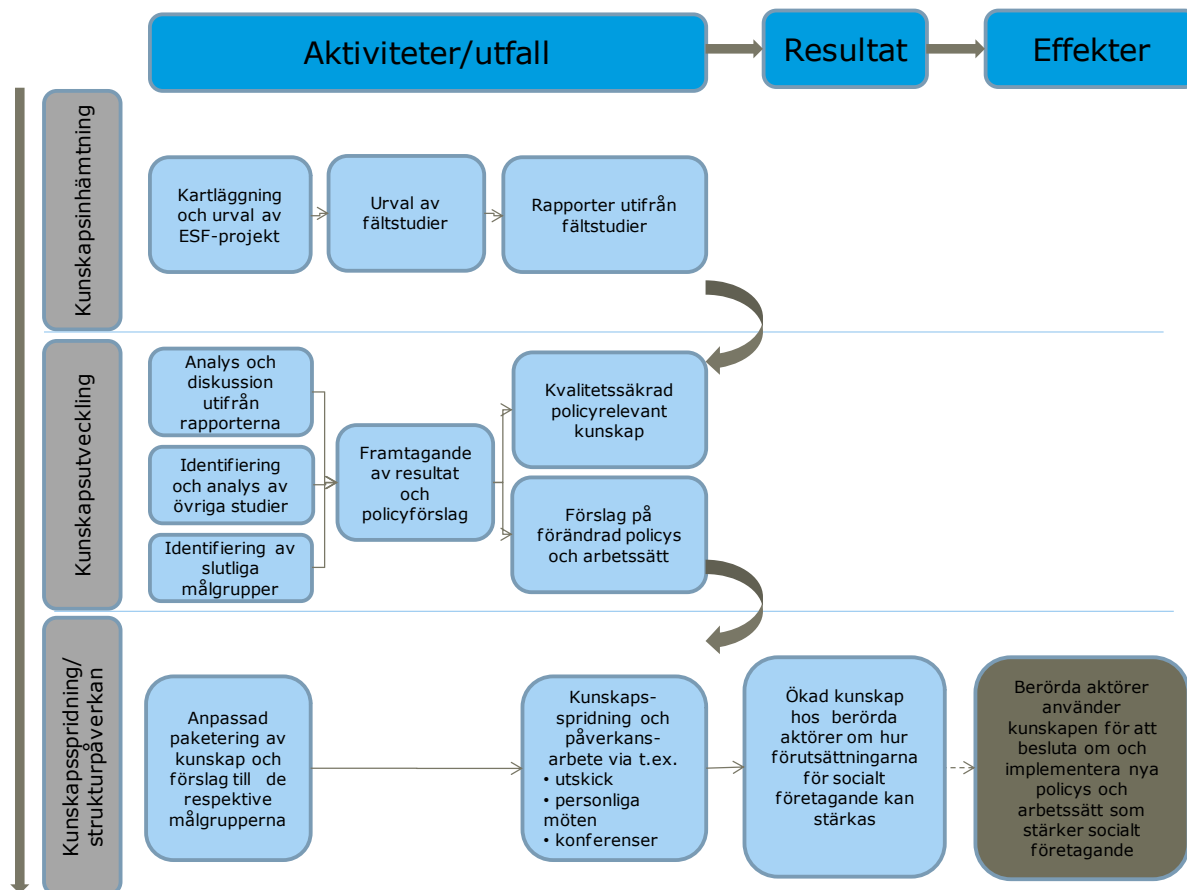
Temagruppernas idé bygger på antagandet att det är möjligt att påverka strukturer med utgångspunkt i ett kunskapsmaterial. I temagruppen för entreprenörskap och företagande ska spridningsarbetet leda till att aktörer inom den offentliga och ideella sektorn får ökad kunskap om hur förutsättningarna för företagande som minskar utanförskap kan stärkas. Det kan till exempel ske genom att andelen egenföretagare bland personer som står utanför arbetsmarknaden ökar eller genom att fler arbetsintegrerande sociala företag² som kan anställa personer från denna målgrupp startas. Temagruppen har vartefter valt att särskilt fokusera på det sistnämnda, dvs. företag och verksamheter som startas och utvecklas inom den sociala ekonomin. Även om det har angivit Temagruppens huvudsakliga inriktning är det värt att poängtera att arbetet också har omfattat andra frågor såsom förutsättningar för solo- och microföretagare och egenanställning som alternativ till företagande.

¹ ESF-rådets hemsida www.esf.se

² I rapporten kallas arbetsintegrerande sociala företag även för sociala företag.

Temagruppens aktiviteter samt förväntade resultat och effekter utifrån målet om strukturförändring kan sammanfattas i nedanstående förändringsteori.

Figur 1. Förändringsteori för temagruppen för entreprenörskap och företagande



I förändringsteorin utgör "ökad kunskap hos berörda aktörer om hur förutsättningarna för socialt företagande kan stärkas" Temagruppens förväntade *resultat*. Detta resultat är tänkt att genereras dels genom externa påverkans- och spridningsaktiviteter och dels genom att företrädarna i temagruppen sprider resultat och lärdomar från de enskilda projekten i sina ordinarie organisationer.

Den ökade kunskapen ska därefter leda till strategisk påverkan. I utvärderingen av Temagruppen har Ramböll valt att betrakta strategisk påverkan som synonymt med ett förändrat agerande som leder till förbättrade förutsättningar för att starta och driva sociala företag. Det innebär att temagruppens långsiktiga *effektmål* i förändringsteorin kan formuleras som att berörda aktörer använder kunskapen som underlag för att besluta om och implementera nya policies och arbetssätt som stärker socialt företagande.

1.2 Rambölls uppdrag

1.2.1 Syfte och inriktning

Som nämnts inledningsvis har Rambölls uppdrag bestått av en formativ utvärdering och en slututvärdering. Den formativa utvärderingen har genomförts löpande under projektiden och har syftat till att stärka temagruppens förutsättningar att nå en hög måluppfyllelse. Fokus har i första hand legat på projektets organisation, arbetssätt och genomförande. Den formativa utvärderingens resultat och rekommendationer för projektets fortsatta utveckling har avrapporterats i fyra delrapporter.

Slututvärderingen har genomförts under hösten 2012 utifrån syftet att summera och analysera projektets samlade resultat och lärdomar. Utvärderingen har en tydlig värderande och förklarande ambition, men syftar också till att stödja och utveckla Temagruppernas arbete dels i arbetet under 2013, men också vid en eventuell fortsättning i kommande programperioder. En viktig utgångspunkt i utvärderingen har därför varit att analysera Temagrupperns förutsättningar i en vidare kontext. Vilket mandat, uppdrag och handlingsutrymme har Temagrupperna haft i innevarande programperiod? Hur har övriga Temagrupper hanterat dessa förutsättningar? Hur bör framtida Temagrupper riggas för att kunna bidra till så stor strategisk påverkan som möjligt?

Viktigt att understryka är att förändringar på strategisk nivå ofta föregås av relativt långdragna processer. Eftersom utvärderingen genomförs parallellt med Temagrupperns slutskede är det med andra ord möjligt att Temagruppen bidragit till förändringar som är möjliga att mäta först längre fram. Rambölls värdering av Temagrupperns resultat fokuserar därför på vilket strategiskt avtryck som projektet bidragit till så här långt. I rapportens avslutande slutsatskapitel gör dock Ramböll även en bedömning av Temagrupperns förutsättningar att bidra till effekter på strategisk nivå i ett längre perspektiv, givet de resultat projektet uppnått idag samt vad som utmärkt Temagrupperns genomförande och design.

1.2.2 Datainsamling

En stor del av slututvärderingens analys och slutsatser har baserats på den datainsamling som Ramböll genomfört inom ramen för de fyra nedslagen i den formativa utvärderingen. I nedanstående matris ges en översikt över denna datainsamling.

Tabell 1. Datainsamling i den formativa utvärderingen

Delrapport	Tidpunkt	Inriktning	Datainsamling	Antal
Delrapport 1	Januari 2010	Nulägesanalys med Förändringsteori och analysram	Explorativa intervjuer med företrädare för projektet	5 stycken
Delrapport 2	juli 2010	Temagrupperns organisation och genomförande hittills	Enkät till företrädare för temagruppen	19 svarande av 25 totalt
			Intervjuer med företrädare för Temagruppen, projektgruppen, styrgruppen och ESF-rådet	10 stycken
			Dokumentstudier av projektinterna dokument	-
Delrapport 3	April 2011	Fältstudiernas genomförande och utfall	Intervjuer med företrädare för Temagruppen samt underleverantörer av fältstudier	11 stycken
			Dokumentstudier av fältstudierapporter	-
Delrapport 4	Januari 2012	Form och innehåll för spridningskonferensen i Växjö samt förutsättningarna för att lyckas i spridningsarbete på denna nivå	Intervjuer med deltagare och medverkande på Växjökonferensen	38 stycken
			Dokumentstudier av forskningsartiklar kring knowledge translation samt projektinterna dokument	-

Delrapport 5	September 2012	Genomförande och utfall av spridningskonferenserna i Luleå, Karlstad, Landskrona, Gävle och Halmstad	Enkät bland konferensdeltagarna Dokumentstudier av fältstudierapporter	159 svarande av 272 totalt -
--------------	----------------	--	---	---------------------------------

Vid sidan av den datainsamling som genomfördes inom ramen för den formativa utvärderingen har Ramböll företagit kompletterande dokumentstudier. Dokumentstudierna har bland annat omfattat projektrelaterat material, såsom årsredovisningar och verksamhetsberättelser. Därutöver har Ramböll studerat forskningsstudier och andra rapporter som rör kunskapsanvändning samt vilka faktorer som påverkar detta.

Vidare har Ramböll genomfört intervjuer med följande personer:

- Deltagare på spridningskonferenser (6 st.)
- Företrädare för Temagruppens samverkanspartners (8 st.)
- Företrädare för projektgruppen (3 st.)
- Företrädare för de fyra andra Temagrupperna (4 st.)

Samtliga intervjuer genomfördes i november och december 2012 och har i första hand syftat till att ge en fördjupad bild av temagruppens bidrag till kunskapsutveckling och strukturläring, samt vilka hinder och framgångsfaktorer som haft betydelse för Temagruppens resultat. Urvalet av konferensdeltagare har baserats på den enkät som Ramböll genomförde bland deltagare på Temagruppens konferenser under 2012 (se matrisen ovan). Tanken har varit att fånga upp deltagare som angivit att de som ett resultat av konferensen i hög grad kommer att genomföra åtgärder med sikte på verksamhetsutveckling och förändring. Intervjuerna med företrädare för övriga Temagrupper har syftat till att öka förståelsen för hur de andra Temagrupperna arbetat med sitt strukturlärande uppdrag, samt om det finns gemensamma utmaningar och lärdomar som framtida Temagrupper kan dra nytta av. En fullständig förteckning över intervjuade personer finns i bilaga 1.

2. RESULTAT

I detta kapitel presenteras Rambölls analys av Temagruppens resultat utifrån den förändringsteori som presenterades i avsnitt 1.1. Fokus i resultatbeskrivningen ligger på i vilken utsträckning som temagruppens arbete bidragit till ökad kunskap hos berörda aktörer, samt i vilken grad denna kunskap bidragit till förändrat agerande och därmed strategisk påverkan.

2.1 Temagruppen har samlat och spridit kunskap från projekten

Som inledningsvis nämnts har Temagrupperna i uppdrag att systematisera och sprida kunskap från de enskilda projekten. Ramböll bedömer att Temagruppen för entreprenörskap och företagande i stor utsträckning också fullföljt detta uppdrag. Under de tre år som projektet genomförts har det publicerat ett femtontal rapporter med huvudsakligt fokus på socialt företagande, vilka tar sin utgångspunkt i projektspecifika lärdomar och erfarenheter. Rapporterna är dels framtagna av underkonsulter som genomfört fältstudier av projekten på uppdrag av Temagruppen, dels av Temagruppen själv. Underkonsulter har också genomfört fördjupningsstudier som bygger vidare på de resultat och rekommendationer som presenterades i fältstudierapporterna, bland annat en kartläggning av i vilken grad social ekonomi och arbetsintegrerande sociala företag förekommer i policydokument på nationell och lokal nivå, såsom de regionala utvecklingsprogrammen.

Ramböll uppfattar att i synnerhet Temagruppens egna rapporter varit allmänt uppskattade och nått en relativt stor målgrupp. Rapporterna *Att stödja utan att styra* samt *Samhälleliga mål med upphandling som medel* har exempelvis distribuerats i 2 000 respektive 3 000 exemplar, vilket tyder på att rapporterna mött ett behov i många verksamheter.

Vid sidan av framtagna rapporter har temagruppen också anordnat och deltagit i ett antal spridnings- och påverkansaktiviteter. Under 2011 och 2012 genomförde projektet sex regionala konferenser, däribland *Företagande som medel mot arbetslöshet* samt *Att utveckla arbetsmarknaden med hjälp av sociala företag*. En enkätundersökning som Ramböll genomförde under juni 2012 visar att deltagarna överlag var mycket nöjda med konferenserna. I stort sett samtliga deltagare anser att den förmedlade kunskapen var relevant. Cirka 90 procent av deltagarna på medarbetarnivå samt 65 procent av deltagarna i ledningsposition anger att konferensen givit dem ökad kunskap. Intervjuer med deltagare indikerar vidare att konferenserna resulterat i utökade nätverk. Att Tillväxtverket och Temagruppen stod som anordnare av konferensen framhålls av flera deltagare som särskilt värdefullt, då det upplevs ha bidragit till att höja konferensens legitimitet bland aktörer som annars kanske inte skulle ha medverkat.

Tillväxtverket är en jättebra statusgivare. Utan dem hade gruvnäringen aldrig kommit. Det var nästan det främsta värdet av konferensen: att jag fick möjlighet att knyta kontakt med aktörer som jag aldrig hade lyckats nå på egen hand.

(Verksamhetsledare på Coompanion, deltagare på konferensen i Luleå)

Temagruppen har vidare deltagit i ett tiotal konferenser och arrangemang som andra aktörer anordnat, däribland SKL:s arbetsmarknads- och näringslivsdagar, Kvalitetsmässan, en hearing om sociala företag i riksdagen samt konferensen Open Days i Bryssel. Projektet har på eget initiativ också uppvaktat FunkA-utredningen, Upphandlingsutredningen, högre tjänstemän vid Näringsdepartementet och arbetsmarknadsminister Hillevi Engström. Vid sidan om detta har Temagruppen också approacherat rikspolitiken, bland annat genom en lunch i riksdagen med företrädare för Allianspartierna samt träffat en socialdemokratisk riksdagsmannagrupp. Under Almedalen 2012 arrangerade Temagruppen dessutom fyra välbesökta seminarier kring socialt företagande, offentlig upphandling, samt kompetensutveckling för solo- och microföretagare.

Temagruppens arbete i Tillväxtverkets regi avslutades vid årsskiftet 2012/13. I samband med detta släpptes antologin *Att lära av mirakel*, som är tänkt att fungera som en inspirations- och metodbok om arbetsintegrerande socialt företagande. Antologin är framtagen med utgångspunkt i lärdomar och erfarenheter från enskilda projekt och består av totalt 13 kapitel, vilka berör allt från delaktighet och rekrytering till jämställdhet, engagemang, ledarskap och social franchising.

2.2 Temagruppen har bidragit till viss strategisk påverkan

Tidigare programperioder har i stor utsträckning saknat plattformar för att samla och tillvarata resultaten från beviljade projekt på en aggregerad nivå. Temagrupperna kan i detta avseende ses som en utveckling i rätt riktning, där erfarenheter från föregående programperioder använts som underlag för att stärka förutsättningarna för lärande i innevarande programperiod.

Som inledningsvis nämnts i rapporten har Ramböll valt att betrakta strategisk påverkan som synonymt med ett förändrat agerande som leder till förbättrade förutsättningar för att starta och driva sociala företag. Den strategiska påverkan kan i sin tur delas upp i två typer: vertikal respektive horisontell strategisk påverkan.

Vertikal påverkan innebär att kunskapsmaterialet används som underlag för ett förändrat agerande på en högre nivå än den som de enskilda projekten verkat på. Det kan till exempel handla om förändringar av policys och regelverk som gynnar socialt företagande. I detta fall är målgruppen för det strategiska påverkansarbetet politiker på nationell nivå samt tjänstemän som arbetar med att ta fram politiska beslutsunderlag, exempelvis inom regeringskansliet. Det kan också handla om att personer i ledningsposition på nationell nivå inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan använder organisationens mandat, verktyg och budgetutrymme på ett sätt som stärker socialt företagande, t.ex. genom att öka möjligheterna till stöd för sociala företag.

Horisontell påverkan innebär att kunskapen från de enskilda projekten sprids till ett större geografiskt område, det vill säga till aktörer som kan driva och stötta socialt företagande i andra kommuner och regioner. Det kan komma till uttryck genom att organisationer som stödjer sociala företag börjar arbeta på ett mer ändamålsenligt sätt, exempelvis genom ökad samverkan med andra relevanta aktörer eller genom en mer kvalificerad rådgivning till följd av ökad kompetens. Det kan också handla om att kommuner som tidigare inte arbetat med frågan börjar göra detta i större utsträckning.

Ramböll uppfattar att Temagruppen i första hand fokuserat på horisontell strategisk påverkan utifrån målet att få fler aktörer att driva och stötta sociala företag. Enligt intervjuade företrädare beror detta på att de formella hindren för att driva sociala företag är relativt få, men att okunskap och osäkerhet kring hur man praktiskt gör leder till att många aktörer på regional och lokal nivå tvekar att initiera en sådan verksamhet. Det har kommit att formas till en strategisk prioritering där Temagruppen strävat efter att flytta fram positionerna på lokal och regional nivå.

Genom de regionala konferenserna har projektet också nått en relativt stor grupp av handläggare, chefer och projektledare som på olika sätt arbetar med sociala företag runt om i landet. En dryg tredjedel av dessa deltagare anger också i genomförda enkäter att de kommer använda kunskapen för att utveckla och förändra sitt agerande i den egna organisationen. Samtidigt indikerar de intervjuer som Ramböll genomfört bland de mest positiva deltagarna att användningen i första hand kommit till uttryck genom ett ökat allmänt lärande kring socialt företagande generellt. Flera deltagare lyfter också fram att konferenserna givit dem bekräftelse på att de synsätt och metoder som de sedan tidigare använder sig av är valida och värdefulla. Konferenserna tycks i mindre grad bidragit till verksamhetsutveckling och förändrade arbetssätt även om projektet bedömer att intresset och förfrågningar om mer information från kommunerna ha ökat.

Vi har inte tagit fram någon handlingsplan för hur vi kan utveckla verksamheten utifrån det som konferensen gav. Snarare handlar det om en allmän insikt om att socialt företagande finns och vad det kan bidra med. Det är något jag har med mig och som jag i viss mån börjat lyfta mer i den dialog jag har med företag kring kommunens service. Jag tyckte konferensen var jättegivande, men på det stora hela jobbar jag ju på ungefär samma sätt nu som jag gjorde innan.

(Kommunal arbetslivssamordnare)

Under det senaste halvåret har Temagruppen börjat besöka kommuner som uttryckt ett intresse för att arbeta mer med socialt företagande i syfte att ge dessa ökad kunskap hur de konkret kan gå tillväga. Ramböll uppfattar att dessa besök varit uppskattade samt att de har potential att fungera som ett avstamp för fortsatt utvecklingsarbete inom området. Till följd av begränsningar i tid och resurser har temagruppen dock än så länge endast besökt ett fåtal kommuner. Även om Coompanion har deltagit vid samtliga tillfällen och presenterat möjligheter för fortsatt stöd har projektet inte heller haft möjlighet att ge de besökta kommunerna ett fortsatt kontinuerligt stöd. Besöken har därmed i första hand bidragit med ett allmänt lärande och en inspiration som *på lång sikt* skulle kunna leda till att flera sociala företag startas.

På policynivå har Temagruppen bland annat bidragit till att få igenom en regelförändring som ger personer med lönebidrag möjlighet att sitta i företagsstyrelser, något som är centralt för sociala företag. Temagruppen genomförde bland annat ett antal möten med den politiska ledningen på Arbetsmarknadsdepartementet, samt samordnade andra aktörer som drev frågan gentemot departementet. Projektet har i växelverkan med Arbetsförmedlingen också drivit frågan om behovet av en längre utbildning för personer som vill starta sociala företag, som komplement till den kortare utbildning som myndigheten idag erbjuder arbetssökande som vill starta företag generellt. Det har resulterat i att Arbetsförmedlingen nyligen upphandlat en fyrtioveckors utbildning som särskilt riktar sig till arbetssökande med intresse av socialt företagande.

Flera intervjuade företrädare för Temagruppen menar också att nätverket och den formaliserade dialog som Temagruppen möjliggjort varit ett stöd för den egna organisationens arbete med socialt företagande. Detta understryker betydelsen av att rätt aktörer är representerade inom gruppen. I det avseendet har projektet, bland annat i valen av ordförande, strävat att öka Temagruppen strategiska räckvidd. Intervjuerna visar också att den strategin var klok. De återkommande träffarna har bland annat ökat kunskapen om och därmed möjligheterna till samordning med vad andra myndigheter gör inom området. En företrädare för Arbetsförmedlingen menar också att Temagruppen i viss mån även bidragit till att lyfta frågan om socialt företagande högre upp på organisationens interna agenda.

Eftersom Arbetsförmedlingen inte har särskilda insatser och riktade medel för socialt företagande specifikt, är det lätt att denna fråga drunknar internt. Temagruppen har fungerat som en stödstruktur som gjort det enklare och mer naturligt att driva frågan internt i samband med t.ex. återrapporteringar från arbetet i temagruppen.

(Representant i Temagruppen från Arbetsförmedlingen)

Vid sidan om värde av att få deltagande organisationer att fokusera frågan har också Temagruppen till viss del bidragit som en ensande kraft mellan organisationerna. Aktörerna har olika logiker och mål och är inte del av en gemensam rörelse som strävar efter genomslag. Temagruppen har fungerat som en samlande nod för aktörerna inom området och har på det sättet fungerat som både som en kunskapsnod och en enande kraft på en fragmenterad arena där denna funktion tidigare saknats.

Sammantaget bedömer Ramböll att temagruppen i något större utsträckning genererat vertikal strategisk påverkan. Denna effekt har dock primärt uppnåtts genom att Temagruppen i sig själv

fungerat som en form av tillfällig infrastruktur för socialt företagande som delvis saknats i det ordinarie systemet. Det strategiska avtrycket är svagare på nivåer som inte varit lika tydligt representerade i Temagruppen, såsom regeringskansliet. Enligt Ramböll kan den vertikala strategiska påverkan således ses som en form av bieffekt som uppkommit till följd av samverkan och dialog mellan temagruppens representanter, snarare än genom insamling och spridning av kunskap från de enskilda ESF-projekten.

Rambölls samlade bedömning är att Temagruppen bidragit till viss strategisk påverkan, och att denna påverkan är knuten till de aktörer och nivåer som i första hand funnits representerade i Temagruppen. Det finns en tänkbar potentiell effekt på horisontell nivå som kan öka i kraft i takt med att frågan i stort vinner mark på ett bredare plan. Projektets egen mediaanalys (från 2012) visar att socialt företagande förekommer allt oftare i mediebevakningen. Huruvida detta också är en indikator på en ökad betydelse av socialt företagande återstår att avgöra, men kopplingen till Temagruppens arbete är dock vagare. Att det strategiska avtrycket inte är bredare beror enligt Ramböll på att Temagruppernas design, där strategisk påverkan primärt är tänkt att ske med utgångspunkt i kunskapsspridning inte har fungerat som tänkt i praktiken. I efterkommande kapitel presenteras Rambölls analys av orsakerna till detta.

3. FÖRKLARINGSFAKTORER

I detta kapitel presenteras Rambölls analys av vilka förklaringsfaktorer som haft betydelse för temagruppens smala strategiska avtryck. Förklaringsfaktorerna kan delas upp i dels designfaktorer, dels genomförandefaktorer.

3.1 Designfaktorer har påverkat genomförandet

Med designfaktorer avses faktorer som rör Temagruppens upplägg och kontext, och som temagruppen själv således har relativt begränsat inflytande över. Enligt Rambölls uppfattning är det primärt tre designfaktorer som påverkat projektets effektivitet och måluppfyllelse: definitionen av strategisk påverkan, hur Temagruppen riggats samt vilka antaganden om beslutsfattande som temagruppens strategiska påverkansarbete baserats på.

3.1.1 Det saknas en tydlig definition av vad som menas med strategisk påverkan

Som tidigare nämnts syftar Temagrupperna till att bidra till strategisk påverkan mer långsiktigt och på en högre nivå än vad de enskilda projekten själva kan åstadkomma. ESF-rådet har dock inte definierat vad som menas med strategisk påverkan mer konkret. Enligt SPeL, som ansvarar för att stödja och samordna arbetet med strategisk påverkan och lärande i innevarande programperiod, handlar strategisk påverkan om "hur projektens innovativa idé ska få genomslag utanför och efter projektet". Varken SPeL eller ESF-rådet anger dock vilken typ av genomslag som avses, hur det kan mätas eller vilken nivå det avser. Denna analys lämnas i stället till de enskilda Temagrupperna och projekten att genomföra. Samtidigt har Temagruppen ägts av en myndighet och fler myndigheter ingått i arbetet. Myndigheter är av flera skäl försiktiga med det som kan uppfattas som lobbying eller påverkan på beslutsfattare särskilt när det gäller riksdag och departement som också kan ha bidragit till vagheten i definitionen.

Enligt Rambölls bedömning har avsaknaden av en tydlig definition av strategisk påverkan på programnivå minskat effektiviteten i Temagruppens genomförande. För det första medförde detta att Temagruppen påbörjade arbetet med att samla in kunskap innan det var tydligt vad den insamlade kunskapen skulle bidra med eller vem mottagaren för kunskapen var. Det ledde i sin tur till en lägre relevans hos det insamlade kunskapsmaterialet (se även avsnitt 3.2.2). För det andra har bristen på en tydlig definition enligt Rambölls bild bidragit till att ESF-rådet haft svårare att styra mot Temagruppens förväntade värde i kommunikationen med och uppföljningen av projektet. I stället uppfattar Ramböll att fokus i stället legat på Temagruppens ekonomiska utfall samt genomförda aktiviteter. Flera intervjuade företrädare upplever att det i viss mån haft en splittrande inverkan på projektets arbete, i bemärkelsen att ESF-rådet uttryckt önskemål om vad Temagruppen ska göra som inte alltid passat in i Temagruppens mål eller övriga planerade aktiviteter.

Vid sidan av rollen som programförvaltare, är ESF-rådet i sig själv också en central strategisk aktör, dels genom sin möjlighet att direkt påverka ordinarie system via projekten och dels indirekt genom sin återrapportering till Arbetsmarknadsdepartementet. Styrningen mot Temagruppernas ekonomiska utfall och aktiviteter snarare än förväntade värde har enligt Ramböll medfört att denna strategiska potential inte tillvaratagits fullt ut. Intervjuade företrädare för Temagruppen uppfattar att ESF-rådet i första hand fokuserat på den programförvaltande rollen i sin dialog och styrning av Temagruppen. Det har inte upplevts som tydligt hur en analys av arbetsmarknadspolitiken eller hur socialfonden strategiskt är tänkt att bidra till denna ser ut, och därmed inte heller hur Temagruppens rekommendationer och förslag dockar in i myndighetens strategiska arbete i stort. En komplicerande faktor är också att entreprenörskap och företagande hör till näringspolitiken även om en del av temagruppens arbete handlar om hur arbetsmarknadspolitiken kan stödja utvecklingen.

Vår kontakt med ESF-rådet har i det avseende varit väldigt mycket en envägskontakt. Vi vidarebefordrar de resultat och förslag vi har utan att veta om ESF-rådet tycker de är intressanta, hur de passar in i ESF-rådets analys eller hur ESF-rådet avser använda dem. Det finns ingen dialog kring detta och jag uppfattar heller inte att det funnits särskilt stort intresse av att använda oss som samverkanspart i det strategiska arbetet. Vi har famlat lite i mörkret där.

(Företrädare för Temagruppen)

För det tredje har avsaknaden av en gemensam definition av vad som menas med strategisk påverkan resulterat i att samarbetet med andra Temagrupper försvårats. Till följd av den svaga styrningen från ESF har de olika Temagrupperna i viss mån dock definierat strategisk påverkan på olika sätt vilket medfört att deras aktiviteter och inriktning delvis kommit att skilja sig. Temagruppen för integration i arbetslivet har exempelvis valt att fokusera på att mäta effekterna av enskilda integrationsprojekt samt i vilken utsträckning dessa är bättre än ordinarie insatser. Temagruppernas skilda fokus och arbetssätt har enligt flera intervjuade företrädare resulterat i att det varit svårt att hitta gemensamma nämnare som kan användas som utgångspunkt för lärande eller gemensamma aktiviteter.

Sammantaget har bristen på en definition av strategisk påverkan på programnivå gjort det svårare för både ESF-rådet och Temagruppen själv att styra arbetet som bedrivits inom ramen för projektet. Det har i sin tur resulterat i minskad effektivitet samt ett mer splittrat och därmed grundare strategiskt avtryck.

- 3.1.2 De lokala projekten begränsar vilken kunskap som Temagruppen kan sprida
Temagrupperna är tänkt att bidra till strukturpåverkan genom att sprida kunskap som samlats in från enskilda projekt. Fördelen med ett projektbaserat upplägg är att det ökar möjligheterna att ta tillvara de lärdomar och de resultat som genereras i enskilda projekt. Samtidigt har detta upplägg begränsat vilken typ av kunskap som Temagruppen haft möjlighet att sprida, och därmed också temagruppens förutsättningar att nå maximalt strategiskt avtryck.

En första begränsning med det projektbaserade upplägget är att Temagruppen per automatik har behövt fokusera på de aspekter av företagande och entreprenörskap som det finns projekt inom, snarare än de aspekter som de potentiella mottagarna efterfrågar. Temagruppens inledande kartläggning visade att det fanns en övervikt av ESF-projekt med koppling till entreprenörskap och företagande som fokuserar på sociala arbetsintegrerande företag. Av detta skäl (tillsammans med uttryckt prioritering från Temagruppen) kom också sociala företag att bli Temagruppens huvudsakliga inriktning. Även om socialt företagande kan bidra till stort värde för dem som är verksamma i företagen, utgör samtidigt denna typ av verksamhet en relativt liten del av företagandet i Sverige i stort. Det fanns initialt en tanke att arbeta med projekt som arbetar med att förmå befintliga företag att anställa ur de grupperna. Men det fanns få projekt med den inriktningen.

Socialt företagande utgör även en relativt liten del av de insatser som offentlig sektor erbjuder för att bryta utanförskap hos de målgrupper som ofta är verksamma i sociala företag, såsom personer med funktionsnedsättning och utrikes födda personer. I oktober 2011 var cirka 174 000 personer med funktionsnedsättning inskrivna vid Arbetsförmedlingen, varav majoriteten deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller hade någon typ av anställning med lönestöd. Därutöver var cirka 18 000 personer anställda hos Samhall AB. Under samma period deltog cirka 44 000 utrikes födda i ett arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd. Ytterligare cirka 23 000 utrikes födda personer hade en subventionerad anställning (SOU 2012:69). I februari 2012 fanns 268 arbetsintegrerande företag i Sverige, vilka tillsammans sysselsatte 8 660 personer, varav 2 540 hade en anställning (SOU 2012:31).

Att sociala företag således står för en begränsad andel av såväl företagandet som insatser för att bryta utanförskap i stort har enligt Rambölls bedömning försvårat Temagruppens vertikala strategiska avtryck, det vill säga möjligheten att nå mottagare på policynivå. Detta då sociala företag varken utgör huvudfokus för de myndigheter och departement som arbetar med att främja företagande eller för de myndigheter och departement som arbetar för att bryta utanförskap hos personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Svårigheten att nå fram till mottagare på policynivån har även påtalats av några av de intervjuande företrädarna för Temagruppen.

Sociala företag bidrar ofta med jättestor nytta för de personer som arbetar där. Men det är klart att det är en liten fråga i den politiska kontexten i stort. Man kan säga att de flesta politiker är allmänt intresserade, vilket innebär att ingen är emot sociala företag samtidigt som ingen heller är tillräckligt engagerad för att driva frågan på riktigt. Det är svårt att göra ett avtryck, det finns så många andra frågor som tävlar om politikernas intresse och som nog kan upplevas som större och viktigare.

Samtidigt bör poängteras att detta inte säger något om hur situationen *borde* vara. Socialt företagande är oproportionerligt intressant för olika aktörer då andra prövade metoder för de aktuella målgrupperna i hög grad visat sig verkningslösa. Det finns därför hopp om att arbetsintegrerande sociala företag ska kunna bidra med något nytt och verkningsfullt.

Att Temagruppernas vertikala påverkansarbete är tänkt att baseras på resultat från de enskilda projekten behöver inte vara ett problem, om projekten har en inriktning som berör den nationella politiken. Enligt intervjuad företrädare för Temagruppen Unga i arbetslivet, har det faktum att ungdomsarbetslösheten just nu är en viktig politisk fråga i stor utsträckning underlättat projektets spridningsarbete, då det redan från början funnits en stor efterfrågan bland företrädare på policynivå att få ta del av kunskap från Temagruppen. För Temagruppen för entreprenörskap och företagande har dock inriktningen mot företagande som syftar till minskat utanförskap legat vid sidan av de frågor som dominerar den politiska debatten. En alternativ inriktning till socialt företagande hade egenföretagande hos vissa grupper som står långt från arbetsmarknaden kunnat vara. På senare tid har denna fråga givits utökat utrymme i samhällsdebatten, då studier visar att exempelvis många utrikes födda personer ser egenföretagande som ett intressant alternativ till anställning, samtidigt som trösklarna för att starta företag upplevs som höga. Enligt Rambölls förståelse diskuterade också Temagruppen denna inriktning som ett alternativ under projektets inledande skede. Då mycket få enskilda ESF-projekt genomförts inom området övergavs dock detta alternativ till förmån för arbetets huvudsakliga fokus på sociala företag även om visst arbete också bedrivits inom andra områden.

En andra begränsning med Temagruppernas projektbaserade upplägg är att kunskapsmaterialet bygger på erfarenheter och lärdomar som genererats på lokal nivå inom ramen för en enskild, operativ verksamhet. Det medför i sin tur att Temagruppen i första hand har kunnat använda projekten för att få kunskap om hinder för socialt företagande eller goda exempel på sociala företag. Temagruppen hade inledningsvis, liksom några av de andra Temagrupperna, planer på att även använda projekten för att få kunskap om vilka metoder och insatser som mer konkret fungerar för att stävja utanförskap. Detta visade sig dock svårt att genomföra i praktiken. Detta dels eftersom de flesta projekt fortfarande befann sig i en tidig fas i genomförandet vid tiden för kartläggningen, och dels då det ställer krav på att projektens metoder och arbetsätt kan isoleras från andra påverkansfaktorer, vilket i regel inte var möjligt utifrån befintlig statistik och utvärderingar av projekten.

Lärdomarna från de enskilda projekten har heller sällan varit direkt användbara för de potentiella mottagarna, oavsett om dessa utgjorts av beslutsfattare på policynivå eller tjänstemän i andra kommuner. Att exempelvis enskilda projekt upplever att kapitalförsörjning är ett problem vid uppstart och expansion av sociala företag ger ingen vägledning om vad som är roten till proble-

met. Är det den faktiska tillgången till kapital som är begränsad eller är det snarare projektens kunskap om vilka kapitalmöjligheter som finns som brister? Att kapitaltillgången upplevs som problematisk ger heller ingen vägledning i hur detta problem konkret bör lösas. På motsvarande sätt ger ett gott exempel på ett enskilt socialt företag som fungerar bra inte per automatik kunskap om hur detta goda exempel kan replikeras på andra håll i landet.

Sammantaget menar Ramböll att de projektspecifika resultaten och lärdomarna tillsammans genererat ett relativt tunt kunskapsmaterial för strategisk påverkan. För att göra materialet spridningsbart och relevant för de tänkta mottagarna har därför ett gediget efterarbete krävts där den insamlade kunskapen analyserats och vidareutvecklats. Det har minskat Temagruppens effektivitet, eftersom tid inledningsvis lades på att samla in kunskap från projekten som enligt Rambölls uppfattning i slutänden gav relativt lite för det fortsatta påverkansarbetet. Det aktualiserar också frågan om vilket mervärde det projektbaserade upplägget för kunskapsinhämtning i sin nuvarande form ger. Enligt Ramböll finns det anledning att fundera över i vilken grad Temagruppen hade kunnat ta fram de publicerade rapporterna på basis av sin och Tillväxtverkets befintliga kunskap inom området, utan stöd från de enskilda projekten.

- 3.1.3 Temagrupperna bygger på antagandet att beslutsfattande är evidensbaserat och styr mot samhällsmål. Temagruppens grundidé bygger i hög grad på antagandet att det är möjligt att påverka strukturer med utgångspunkt i ett kunskapsmaterial. Bakom detta ligger antagandet att en ökad kunskap leder till att berörda aktörer fattar beslut om och implementerar nya policys, vilka i sin tur leder till stärkta förutsättningarna för företagande och ett minskat utanförskap.

Enligt Ramböll finns det flera invändningar att rikta mot denna modell. För det första bygger modellen på ett implicit antagande om att Temagruppernas sakfrågor är isolerade från den politiska kontexten i stort. Goda argument underbyggda av solida fakta ses som en tillräcklig förutsättning för att förändra politikernas och andra beslutsfattares agerande vad gäller exempelvis socialt företagande. Beslutsfattande inom i synnerhet politiska församlingar utmärks dock ofta av förhandling och kompromisser. Vad som är önskvärt att göra utifrån tillgänglig evidens är därför inte alltid möjligt att genomföra i praktiken. Vidare bortser det från elementet av politisk kohandel där man ger upp en linje för att kunna få igenom en annan inom ett annat område. Även om en enskild beslutsfattare ser behovet av exempelvis ett utökat anslag eller ny typ av satsning är det inte säkert att han eller hon får igenom detta eller ens väljer att driva frågan till att börja med.

För är det andra förutsätter Temagruppernas modell att kunskap om vilka förändringar som krävs för att stärka samhällsmål (exempelvis minskat utanförskap genom ökat socialt företagande) är tillräckligt för att enskilda aktörer ska vilja agera. Flera studier indikerar dock att aktörers prioriteringar och agerande i hög grad påverkas av vilket egenintresse de har i frågan, något som sällan sammanfaller med samhällsmålen. En statlig utredning från 2012 visar att höga kostnader för försörjningsstöd leder till att många kommuner försöker flytta försörjningsansvaret till staten, även om detta sker på bekostnad av individens förutsättningar att nå egenförsörjning (SOU 2012:69). Utredningen visar vidare att Arbetsförmedlingen tenderar att prioritera ned nyanlända utrikes födda som inte omfattas av flyktingmottagandet, trots ett uttalat uppdrag att stödja denna målgrupp. I utredningens slutbetänkande förklaras detta bland annat med att ett av de viktigaste nyckeltalen i Arbetsförmedlingen uppföljning utgörs av andelen arbetssökande som går vidare till arbete, vilket ger myndigheten incitament att fokusera på dem som står nära arbetsmarknaden.

Liknande slutsatser drar bland annat Mörk i en registerbaserad studie från 2011. I studien konstaterar Mörk att sannolikheten att en sökande med enbart försörjningsstöd anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program är 15 procentenheter lägre jämfört med en sökande som har kvalificerat sig för a-kassa. Andelen arbetssökande som går in i ett program efter 18 månader ökar inte heller bland dem som enbart har försörjningsstöd, trots att alla arbetslösa då ska erbjudas

deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin. Sammantaget pekar studierna på att det faktum att en aktör får ökad kunskap om nya arbetssätt för att stärka förutsättningarna för sociala företag inte per automatik innebär att aktören kommer att använda dessa i praktiken, om det riskerar att leda till ökade kortsiktiga kostnader eller minskad måluppfyllelse inom andra områden.

Vid sidan av organisationens egenintressen, påverkas aktörers agerande inom ett område även av egenintresset hos de enskilda medarbetarna inom organisationen. En forskningsbaserad metastudie visar att benägenheten att använda kunskap minskar betydligt om kunskapsunderlaget strider mot mottagarens erfarenhet och tidigare förståelse. Viljan att använda ett kunskapsmaterial minskar också om det kritiserar mottagarens tidigare agerande eller hotar hans eller hennes nuvarande position. Enligt samma logik ökar sannolikheten att använda ny kunskap om det stärker mottagarens position (Beyer och Trice, 1982).

Enligt Rambölls bedömning har antagandet att beslutsfattande är kunskapsbaserat och inriktat mot att nå samhällsmål medfört att Temagruppens arbete primärt kommit att handla om att ta fram ett vederhäftigt kunskapsmaterial. Mindre tid har ägnats åt olika typer av förankringsaktiviteter. Vidare uppfattar Ramböll att framtagna policyrekommendationer mer grundar sig i en analys av vilka förändringar som behöver komma till stånd för att främja socialt företagande i stället för i en analys av vilken typ av förändringar som är realistiska att genomföra givet den politiska kontext som de föreslås i.

Detta hänger också integrerad del av Temagruppernas design och uppdrag. Påverkan är tänkt att ske genom att bygga kunskap och att kommunicera den genom publikationer, evenemang och hemsidor. Mer renodlad lobbyverksamhet kräver ett annat uppdrag och andra resurser vilket det inte lämnats ett klart utrymme för. Projektägaren är ju dessutom en statlig myndighet vars möjlighet till långtgående påverkansarbete kringskuret.

Detta har sammantaget hämmat projektets strukturella avtryck så här långt, men det ska dock betonas att sammanställningen kan fungera som ett underlag som kan användas till att målgruppsanpassa och spetsa till förslagen i framtiden med en annan projektägare.

3.2 Genomförande

Med genomförandefaktorer avses faktorer som rör Temagruppens genomförande. Ramböll bedömer att det primärt är två genomförandefaktorer som påverkat projektets effektivitet: hur analysen av Temagruppens mottagare genomfördes, vilken metod för kunskapsinsamling som användes samt vilka mottagare som spridningsarbetet träffade.

Genomförandet av projektet kan delas upp i två faser. I den första fasen var arbetet sökande och mindre fokuserat. Under andra halvan skedde en kraftsamling och en fokusering av arbetet. Även om Ramböll ser att det finns vissa principiella delar i genomförandet som också bidrar till att förklara projektets resultat finns det anledning att betona att projektarbetet under projektets andra hälft präglats av fokus och professionalism.

3.2.1 Alltför grund mottagaranalys

För att Temagrupperna ska kunna bidra till struktupåverkan ställs särskilda krav på den kunskap som sprids och förmedlas. Det räcker inte med att kunskapen är allmänt intressant och lärorik. Den måste också på ett tydligt sätt docka in i mottagarens intressen, mandat och handlingsutrymme. Det ställer i sin tur särskilda krav på att arbetet med att samla in, systematisera och sprida kunskap tar sin utgångspunkt i en gedigen mottagaranalys.

Ramböll uppfattar att Temagruppens aktiviteter vartefter i ökande utsträckning baserats på en mottagaranalys i takt med att projektets arbete fortskridit. De regionala konferenserna bygger exempelvis på förstudier av vilka behov och förutsättningar som utmärker respektive region samt

vilken typ av kunskap som aktörerna i regionen efterfrågar. Dessa förstudier har gjort det möjligt att regionalt anpassa konferensernas upplägg och innehåll, vilket enligt Rambölls bedömning också varit en viktig framgångsfaktor för att konferenserna blivit så uppskattade av deltagarna. På motsvarande sätt har flera av Temagruppens syntesrapporter förgåtts av en dialog med kommunerna kring vilken typ av kunskap som de skulle behöva för att kunna stödja socialt företagande i större utsträckning. Denna dialog har bland annat resulterat i rapporten *Att stödja utan att styra*, vilken tar upp hur lagen om offentlig upphandling samt konkurrenslagstiftning kan tillämpas i relation till sociala företag.

Samtidigt menar Ramböll att mottagaranalysen i vissa avseenden varit alltför grund, i synnerhet under Temagruppens inledande skede vilket minskat relevansen av den kunskap som samlats in och paketerats inom ramen för projektet. Ramböll uppfattar exempelvis inte att det inledande arbetet med att organisera, avgränsa och konkretisera temagruppens arbetssätt och inriktning tog sin utgångspunkt i en analys av vem mottagaren för projektet mer konkret var eller på vilket sätt som Temagruppen borde arbeta för att nå denna mottagare. Mottagarperspektivet är snarare något som vuxit fram successivt under Temagruppens genomförande, där analyser av mottagares behov i första hand genomförts i anslutning till varje enskild aktivitet. Bristen på en inledande helhetsanalys av Temagruppens mottagare medförde att arbetet med att samla in kunskap tappade i effektivitet (se avsnitt 3.2.2). Det har enligt Ramböll också medfört att de enskilda spridnings- och påverkansaktiviteterna inte hakat in i varandra lika tydligt vilket i sin tur resulterat i ett svagare samlat avtryck.

Att mottagarperspektivet inte utgjorde utgångspunkt för hur Temagruppens arbete riggades har enligt Ramböll flera orsaker. Som nämnts i ett tidigare avsnitt menar Ramböll att en orsak är ESF-rådets vaga styrning av Temagrupperna på programnivå. Det har inte varit tydligt vad ESF-rådet menar med strategisk påverkan eller vilken nivå som är tänkta primära mottagare av kunskapen som Temagrupperna förmedlar. Denna otydlighet har delvis fortplantat sig till temagruppsnivå.

En andra orsak till den bristande inledande mottagaranalysen har att göra med idén bakom Temagruppernas tillkomst. Som tidigare nämnts initierades Temagrupperna för att tillvarata kunskapen i de enskilda ESF-projekten. En rimlig strategi var därför att inleda arbetet med att förutställningslöst kartlägga vilken typ av projekt som genomförts inom Temagruppens område samt vilken kunskap som var möjlig att extrahera från dessa projekt. Detta material utgjorde utgångspunkten för vilken kunskap som därefter spreds till policynivå. Att Temagruppen kom att avgränsas till arbetsintegrerande sociala företag berodde exempelvis främst på att de enskilda ESF-projekten var koncentrerade till detta område, snarare än att en mottagaranalys visade att det var denna aspekt av entreprenörskap och företagande som policynivån främst efterfrågade kunskap inom.

Vid sidan av en bristande inledande analys av Temagruppens mottagare och därmed av hur projektet borde avgränsas och läggas upp för att säkra maximalt värde, anser Ramböll även att mottagarperspektivet i viss mån saknas i de förslag och rekommendationer som Temagruppen tagit fram. Genomförd datainsamling samt tidigare forskning indikerar att användning av kunskap i stor utsträckning är villkorad av kunskapen är konkret och möjlig att omsätta i handling direkt. Mycket av den kunskap som Temagruppen förmedlat har dock saknat denna konkretiseringsgrad, vilket medfört att de potentiella mottagarna i regel behöver efterbearbeta kunskapen för att kunna agera utifrån den.

Ett exempel är kapitlet om delaktighet i antologin *Att lära av mirakel*, där olika typer av delaktighet i sociala företag samt ledarskapets betydelse för att skapa delaktighet bland annat diskuteras. Kapitlet kan ses som en allmänt intressant introduktion till ämnet men är i sig själv inte till-

räckligt för att chefer som tidigare varit dåliga på att skapa förutsättningar för delaktighet ska kunna eller vilja göra detta.

Det är inte realistiskt att förvänta sig att en enskild skrift ska kunna ge en chef tillräcklig kompetensutveckling för att han eller hon ska kunna bli en bättre ledare. Det är inte heller realistiskt eller kanske ens önskvärt att Temagruppen arbetar fram förslag på hur nya arbetsmarknadspolitiska program konkret bör utformas. Samtidigt går det att konstatera att övergripande rekommendationer och allmänna kunskapsmaterial inte är tillräckliga för att ge strukturella effekter, i bemärkelsen att kunskapen omsätts i ett agerande som stärker förutsättningarna för sociala företag.

Det aktualiserar frågan om på vilket sätt som Temagruppen kan och bör arbeta för att bidra till strukturell påverkan. Svaret på denna fråga är beroende av vad de potentiella mottagarna är intresserade av samt vilken typ av kunskap som de behöver för att kunna agera, men också vilket mandat och handlingsutrymme som Temagrupporna har. Ramböll uppfattar att projektet hittills valt att sträva efter ett så brett genomslag som möjligt, både vad gäller mottagare och vilken typ av kunskap som förmedlas. Det har enligt Rambölls bedömning resulterat i ett grundare och mer splittrat avtryck, samt att flera förslag och rekommendationer per automatik tvingats bli förhållandevis allmänna eftersom Temagruppen varken haft resurser eller mandat att konkretisera dem. Samtidigt ska också understrykas att Temagruppen, som tidigare nämnts, agerat i en situation där det saknats en tydlig mottagare på central nivå vilket tydligt försvårat påverkan på den nivån.

- 3.2.2 Den inledande metoden för kunskapsinhämtning var inte ändamålsenlig
Temagruppens arbete med de två faserna kunskapsutveckling respektive kunskapsspridning är i hög grad villkorad av kunskapen som samlades in i den inledande fasen. I Temagruppen har kunskapsinhämtningen delvis lagts ut på externa underleverantörer, vilka bedrivit fältstudier av ett antal utvalda projekt. Fältstudierna utgick ifrån en metod som kallas interaktiv forskning.

Interaktiv forskning innebär, precis som namnet antyder, att kunskapsinhämtningen tar sin utgångspunkt i en interaktiv och explorativ forskningsprocess. Tanken med interaktiv forskning är att empiri och teori ska fungera i växelverkan, vilket utvecklar både projektet och den kunskap som kan genereras. Teorier utvecklas och testas löpande mot empirin för att upptäcka brister och styrkor. Därefter vidareutvecklas och prövas teorierna återigen i sin förädlade form. För att den interaktiva forskningsmodellen ska fungera optimalt krävs dock att ett antal förutsättningar är uppfyllda, vilka enligt Rambölls bedömning i viss mån brast i genomförandet av fältstudierna.

För det första har den interaktiva modellen och Temagruppen delvis olika syften. Den interaktiva forskningen ska, vid sidan av att generera teorier, även stödja och utveckla den studerade verksamheten. Temagruppen och därmed fältstudierna har dock inte i första hand en projektstödande uppgift, utan syftar till att generera kunskap som kan påverka strukturer på en högre nivå.

För det andra förutsätter den interaktiva modellen att det finns en samsyn mellan leverantörer och beställare kring vilka typer av resultat som kan tänkas ligga till grund för nya och relevanta policyförslag. Det måste med andra ord finnas ett gemensamt teoretiskt ramverk som de olika beställarna ska styra mot i insamlingen av kunskap. Enligt Rambölls bedömning saknades denna samsyn i stor utsträckning. Temagruppen specificerade inte på förhand vilken typ av kunskap som mer konkret skulle genereras, utan fältstudiernas inriktning och innehåll lämnades till de enskilda leverantörerna och projekten att bestämma. Det resulterade i att fältstudiernas fokus och träffbild är splittrad. Det är inte tydligt hur rapporterna hakar in i varandra eller på vilket sätt som de tillsammans skulle kunna användas som underlag för strukturpåverkan.

Sammanfattningsvis har de bristande förutsättningarna för den interaktiva forskningsmodellen medfört att fältstudierna i stor utsträckning resulterat i kunskap som inte varit relevant för Temagruppen. Mycket av det som lyfts fram som slutsatser i fältstudierna rör faktorer eller aspekter som påverkar projektens förutsättningar att nå sina respektive målsättningar. Det handlar exempelvis om projektledarskapets betydelse eller betydelsen av ett flexibelt arbets-sätt. Vid sidan av den projektspecifika kunskapen, innehåller fältstudierapporterna i några fall slutsatser som tar fasta på aspekter i socialfondens träffbild och dess leveranskapacitet. Det kan handla om hur projekten kan kategoriseras utifrån den tematiska indelningen, fondens administrativa bördor och möjligheterna att mobilisera målgruppen. Denna typ av kunskap är dock i första hand relevant för de enskilda projekten och för ESF-rådet i rollen som programförvaltare. Det är enligt Rambölls bedömning inte tydligt hur kunskapen för frågan om entreprenörskap som metod för att bryta utanförskap framåt, eller hur den knyter an till Temagruppens syfte och mandat att påverka strukturer.

Projektet gör, som nämnts ovan, under *andra halvan* av genomförandet ett tydligt omtag efter arbetet med fältstudierna för att säkerställa att de underlag som projektet behövde för att kunna agera tas fram. Efter fältstudierna följer fördjupningsstudier i två omgångar. Först i form av fördjupande fältstudier som ligger till grund för design av de slutliga fördjupningsstudierna. I fördjupningsstudierna syneteteras kunskapen från de fördjupande fältstudierna med befintlig kunskap inom Temagruppen och vid Tillväxtverket. Det är huvudsakligen från dessa som underlagen till förslag och rekommendationer hämtas. Ramböll bedömer att projektledningen i denna omsvängning säkrar den kunskapsproduktion som Temagruppen sammantaget bidragit med och som legat till grund för spridningsarbetet. Även om vissa strategiska misstag gjordes tidigt i genomförandet vill Ramböll återigen betona att projektarbetet under andra halvan av projektet präglats av hög kvalitet i genomförandet.

- 3.2.3 Spridningsarbetet har inte alltid nått mottagare som har mandat att agera. För att Temagruppen ska kunna bidra till strategisk påverkan krävs att spridningsarbetet träffar mottagare med mandat att agera inom sin organisation. I ett vertikalt påverkansarbete som riktar sig mot policynivån är detta sällan ett problem, eftersom aktiviteterna i regel består av personliga möten som föregås en direktkontakt med identifierade nyckelpersoner. I ett horisontellt påverkansarbete som syftar till att sprida kunskap om socialt företagande till en bred grupp av aktörer på lokal och regional nivå, kan det dock vara svårare att säkra att rätt personer nås. Detta eftersom aktiviteterna, som i Temagruppens fall, ofta består av större spridningskonferenser till vilka deltagare bjuds in genom massutskick och bred annonsering.

Genomförda enkätundersökningar visar också att även om de flesta deltagarna på de regionala konferenserna anser att kunskapen som förmedlades var relevant, upplever samtidigt en relativt hög andel att de på grund av bristande mandat kommer att ha svårt att omsätta kunskapen i praktiken. Drygt 60 procent av deltagarna anger att deras möjligheter att agera utifrån förvärvad kunskap begränsas för att de själva saknar mandat att agera och/eller på grund av att nyckelpersoner inom organisationen saknar intresse eller kunskap i frågan. Det hänger sannolikt samman med att konferenserna i huvudsak besökts av personer på medarbetsnivå. Endast 16 procent av deltagarna utgörs av personer i ledningsposition.

Att en stor andel av de personer som temagruppen nått i sitt horisontella spridningsarbete således har svårt att omsätta förvärvad kunskap med sitt nuvarande mandat och handlingsutrymme begränsar projektets strategiska avtryck. Det aktualiserar också frågan om vilket värde större spridningskonferenser kan bidra till samt på vilket sätt om denna typ av aktivitet eventuellt bör kompletteras för att kunna nå maximal effekt. Rambölls bedömning är att konferenser av detta slag i första hand kan fungera som en allmän introduktion och en inspiration till att arbeta med socialt företagande. För att denna inspiration ska leda vidare till verksamhetsutvecklande arbete menar dock Ramböll att det ofta krävs någon typ av efterföljande stöd.

4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I detta kapitel presenteras Rambölls samlade analys av Temagruppens genomförande och resultat. Därefter redogör Ramböll för ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet med strategisk påverkan i socialfonden.

Utvärderingen slutförs när projektet fortfarande pågår, även om det har bytt huvudman. Rekommendationerna riktar sig därför både dels till Arbetsgivareorganisationen KFO, som kommer ta över projektägarskapet för temagruppen efter Tillväxtverket, dels till ESF-rådet i deras roll som programförvaltare och strategisk aktör inför kommande programperioder.

4.1 Sammanfattande slutsatser

Temagruppen för entreprenörskap och företagande initierades i likhet med övriga fyra Temagrupper för att främja de enskilda ESF-projektens bidrag till lärande och utveckling på strategisk nivå. Enligt Ramböll är denna ambition ett steg i rätt riktning, då tidigare programperioder i första hand bidragit till lokala och relativt tillfälliga värden som inte tillvaratagit fondens potential som motor för att driva policyutveckling i stort.

Ramböll menar dock att Temagruppens konstruktion och styrning inte varit helt ändamålsenlig utifrån målet om strategisk påverkan. Även om Temagruppen i hög grad fullgjort sitt uppdrag att samla in och sprida kunskap från projekten, är det strategiska avtrycket ännu relativt begränsat och i första hand kopplat till de aktörer som själva varit representerade i Temagruppen. Projektet har, enligt Rambölls bedömning, i betydligt lägre grad bidragit till strategisk påverkan enligt den modell som Temagrupperna var tänkt att fungera, det vill säga genom att sprida kunskap som hämtats från de enskilda ESF-projekten.

Ramböll ser att det finns en kumulativ svårvärderad effekt av det kunskapsspridande arbetet – inte minst speglad i mediaanalysen, men sannolikheten att det leder till ett betydligt bredare strategiskt avtryck längre fram är oklar. Arbetsintegrerande sociala företag utgör som tidigare konstaterats i rapporten en liten del av samhällets insatser för att bryta utanförskap hos målgrupper som står långt från arbetsmarknaden i stort. Det saknas dessutom i hög grad en infrastruktur för strategiskt arbete med denna fråga i det ordinarie systemet, och därmed tydliga mottagare och strukturer som temagruppens spridningsarbete kan docka in i. Här ligger också Temagruppens viktigaste bidrag – som en kunskapssamlande och ensande struktur inom ett område där det har saknats en tidigare.

Temagruppens relativt smala strategiska avtryck är med andra ord delvis kopplat till att för kort tid passerat för att det ska vara möjligt att mäta men också till projektets design och riggning. Det är värt att notera att projektet fortsätter sin verksamhet under 2013 och arbetet med strategisk påverkan kommer att fortsätta.

4.2 Rekommendationer för fortsatt arbete inom Temagruppen

Arbetet i projektet kommer att fortsätta under 2013 och det finns möjligheter att Temagrupperna kommer att leva vidare i nästa programperiod. Det finns några mer specifika rekommendationer som Ramböll ser kan vara värt att förhålla sig till i det fortsatta arbetet under projektets sista år, men också i en eventuell fortsättning.

Utgå från Temagruppen som bas

Utvärderingen visar att den strategiska påverkan framförallt skett i och genom Temagruppen. Dels genom att Temagruppens deltagare fört ett arbete i sina respektive organisation och dels genom att Temagruppen i sig fungerat som en central nod i ett politikområde där det saknas en central mottagare. KFO bör i ledningen av det fortsatta att renodla denna roll. Att utnyttja den inneboende slagkraften som finns i Temagruppen för påverkansarbete måste betraktas som en

effektiv strategi i ett sammanhang där en central mottagare för en vertikal strategisk påverkan saknas och där en horisontell påverkan kräver breda insatser.

Frigör det fortsatta arbetet från projekten

Utvärderingen har visat att de enskilda projekten är svårhanterliga som underlag för kunskapsutveckling. Kunskapen som går att extrahera från projekten är ofta lokalt präglad och knuten till projektgenomförandet. Ofta spelar också tidsfaktorn en viktig roll där viktig kunskap kring strukturellerade hinder eller kring enskilda metoders lämplighet framkommer sent i projektgenomförandet. Ramböll rekommenderar därför att Temagruppen förhåller sig fritt till projekten och istället för att betrakta dem som en empirisk bas ser dem som en av flera referenspunkter där startpunkten istället bör vara en analys av centrala behov och hinder i en given kontext.

Prioritera arbetet utifrån och anpassa budskapet en tänkt mottagare

En av de genomförandefaktorer som Ramböll ser förklarar det begränsade avtrycket på strategisk nivå rör mottagaranalysen för det kunskapsmaterial som Temagruppen producerat. Tanken om en behovsanpassning av budskapet har varit levande och drivit arbetet framförallt i projektets andra hälft, men Ramböll ser att det finns ytterligare möjligheter att vässa denna aspekt i projektets avslutning. Ett allmänt kunskapsunderlag är inte nog för att få individer och organisationer att förändra sitt agerande och om det är syftet måste budskapet tydligare docka in i mottagarens kontext, mandat och intressen.

I en kommande programperiod – se över instrumentets design och dess styrning

Temagrupperna fyller en viktig funktion i Socialfonden som medel för att sprida lärdomar från lokala projekt till omgivande organisationer och till en central nivå. Ramböll bedömer dock att det finns brister i designen och styrning som bör korrigeras i kommande programperioder. Även om Temagruppernas tänkta bidrag varit tydlig på en generell nivå har innebörden av detta bidrag och hur vägen dit är tänkt att se ut inte varit klar. Oklarheter om instrumentets fundamentala beståndsdelar har bidragit till att Temagruppernas avtryck minskat och att effektivitet i genomförandet minskat.

REFERENSER

Beyer, J och Trice, H (1982), "The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings" i *Administrative Science Quarterly*, vol. 27, no. 4.

Mörk, E (2011), "Från försörjningsstöd till arbete – hur kan vägen underlättas" i *Välfärdsstaten i arbete – inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:2.

SOU 2012:31, *Sänkta trösklar – högt i tak. Arbete, utveckling och trygghet*.

SOU 2012:69, *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*.

Tillväxtverket (2012), *Att lära av mirakel (Antologi)*, Temagrupp Entreprenörskap och Företagande. Stockholm: Ordförandet.

Tillväxtverket (2012), *Att stödja utan att styra*, Bo Blideman från Temagrupp Entreprenörskap och Företagande. Stockholm: Ordförandet.

Tillväxtverket (2012), *Nio områden där politiker och tjänstemän kan göra skillnad för långtids-Arbeitslösa*, Temagrupp Entreprenörskap och Företagande. Stockholm.

Tillväxtverket (2012), *Verksamma strategier för ökat och hållbart arbetsintegrerande socialt företagande*, Rapport 0131 från Temagrupp Entreprenörskap och Företagande. Stockholm: Ordförandet.

BILAGA 1

INTERVJUPERSONER

Typ	Namn	Organisation
<i>Övriga temagrupper</i>	Susanne Zander Ryszard Szulkin Marcela Mella Rinderud Anna Jansson	Temagruppen unga i arbetslivet Temagruppen Integration i arbetslivet Temagruppen likabehandling Temagruppen arbetsplatslärande och omställning
<i>Företrädare för temagruppen</i>	Eva Nypelius Bertil Lidfeldt Maroun Aoun Pär Olofsson	SKL - ordförande för temagruppen Arbetsförmedlingen Internationella företagarföreningen Coompanion
<i>Företrädare för projektet</i>	Eva Johansson Bosse Olsson Ragnar Andersson	Tillväxtverket Tillväxtverket Tillväxtverket
<i>Konferens-deltagare</i>	Sven Abrahamsson Roine Karlsson Kerstin Sipola Luba Grahm Lokner Svante Forslund	Burlöv kommun Coompanion ALMI Företagsakademin Uppsala Föreningsråd