

# Social ekonomi och offentlig verksamhet kan samverka för välfärd

Slutrapport från utvärderingen av  
EQUAL-partnerskapet Ny Ekonomi och  
Socialt Entreprenörskap (NESE)

*Rikard Eriksson*



*December 2005*

# Social ekonomi och offentlig verksamhet kan samverka för välfärd

Slutrapport från utvärderingen av  
EQUAL-partnerskapet Ny Ekonomi och  
Socialt Entreprenörskap (NESE)

© FoU i Väst/GR  
Första upplagan december 2005  
Layout: Infogruppen GR

**FoU**<sub>i</sub>**väst** **GR**

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>Bakgrund</b> .....	<b>6</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>8</b>
Metod .....	7
<b>Equal och NESE</b> .....	<b>8</b>
Introduktion till Europeiska socialfondens program .....	8
Målen i ansökan till Europeiska socialfondens program EQUAL .....	8
NESE i praktiken .....	9
Välfärd .....	9
Gunnared och Bergsjön .....	10
<b>Social ekonomi</b> .....	<b>11</b>
Tredje sektorn .....	12
NESE formar social ekonomi inom välfärdsområdet .....	13
<b>Konsekvenser av NESE</b> .....	<b>14</b>
1. Struktur och institution .....	14
Kommentar till nivån Struktur och institution .....	14
2. Individ och medborgare .....	14
Kommentar till nivån Individ och medborgare .....	15
3. Politik och styrning .....	15
Kommentar till nivån Politik och styrning .....	15
<b>Storstadssatsningen och NESE</b> .....	<b>17</b>
Utvärderingen av Storstadssatsningen .....	17
En jämförelse mellan NESE och Storstadssatsningen .....	17
<b>Social ekonomi och offentlig verksamhet kan samverka för välfärd</b> .....	<b>19</b>
NESE som ett fält med arenor och aktörer .....	19
Den nya svenska modellen .....	21
<b>Litteraturlista</b> .....	<b>23</b>

# Sammanfattning

Under de tio senaste åren har staten genomfört riktade investeringar till utsatta områden i många svenska storstäder. Syftet med satsningarna har varit att skapa nya arbetstillfällen, bryta socialbidragsberoendet och den kulturella utsatthet det bär med sig. Strävan har också varit att bromsa den tilltagande boendeuppdelningen i Sverige mellan både etniska grupper och sociala klasser. Den här slutrapporten handlar om ett experiment där nationella medel från Storstadssatsningen gav möjlighet att söka medel från Europeiska socialfondens program EQUAL för att bilda partnerskapet Ny Ekonomi och Socialt Entreprenörskap (NESE). Partnerskapet skulle i samverkan med offentlig verksamhet utveckla välfärden i de socialt utsatta områdena Bergsjön och Gunnared i Göteborg. Utvärderingen av NESE baseras på 23 intervjuer, 15 observationer och studier av dokument genomförda åren 2003-2005.

Slutrapportens första del ger en bakgrund och introduktion till partnerskapet NESE med fokus på mål och innehåll i den ursprungliga EU-ansökan till EQUAL. Vidare förs resonemang om begreppet välfärd och en kort beskrivning av karaktären på de bostadsområden där NESE genomfördes. I den andra delen ges en både bred och djup beskrivning av begreppet social ekonomi utifrån doktorand Anna Johanssons litteraturöversikt i ämnet.<sup>1</sup> I den tredje delen redovisas vilka konsekvenser NESE fick på individuell, strukturell och politisk nivå. I slutrapportens fjärde del jämförs den nationella Storstadssatsningen och NESE. I den femte delen används några begrepp från sociologen Pierre Bourdieu i ett försök att förstå vad som kännetecknar logiken i samverkan mellan olika aktörer som producerar välfärd. I rapporten introduceras benämningen *den nya svenska modellen* och innehållet i den utvecklas i den sista delen. *Den nya svenska modellen* är ett förslag på hur samverkan mellan social ekonomi, frivilligorganisationer och offentlig verksamhet kan organiseras för att utveckla välfärden.

NESE omfattade följande aktiviteter:

- A. Att starta sociala företag.
- B. Att utbilda boende och tjänstemän i socialt entreprenörskap.
- C. Att skapa dialog mellan sociala företag och offentlig verksamhet.

Målet med NESE var alltså att skapa nya arbeten för marginaliserade grupper som skulle utvecklas utifrån grupperns egna behov. Det omfattade att ge de boende i Bergsjön och Gunnared möjligheter att starta affärsverksamheter genom att tillhandahålla de verktyg som var nödvändiga för att upprätta en rörelse och att identifiera och utnyttja nya sysselsättningsmöjligheter.

Konkret innebar NESE att delprojektledare och projektdeltagare skulle lära sig att driva affärsmässig verksamhet. Det handlade om förmågan att utveckla en affärsidé i relation till omvärlden och de krav och möjligheter som den ställer på företag. Det innebar också att delprojektledare och deltagare skulle läras förstå och utveckla samverkan med offentlig verksamhet, där kunskaper om svenskt samhälle och kultur uppfattades som en viktig del. NESE var också riktat mot offentlig verksamhet och erbjöd de verksamma i stadsdelarna kompetenshöjande utbildning för att konstruktivt och respektfullt kunna bemöta de lokala initiativen från delprojektledarna. Centralt för NESE var att stödja insatser där aktörer inom offentlig verksamhet och sociala företagare samarbetade med det gemensamma syftet att utveckla målgruppsanpassad service inom utbildning, omsorg och socialt arbete. Det innebar att pröva nya samarbetsformer, undanröja juridiska och organisatoriska hinder och utveckla gemensamma arenor.

Denna definition har utvecklats inom EU och idag förefaller följande aspekter känneteckna social ekonomi så som begreppet används inom Europeiska kommissionen: *Aktörer*: Kooperativa och ömsesidiga föreningar är betydelsefulla delar i den sociala ekonomin *Verksamheter*: Det finns inom EU ingen på förhand bestämd begränsning för vilka sektorer den sociala ekonomin kan verka inom men i stor omfattning handlar det om produktion av omsorg, vård och service på kommunal nivå.

<sup>1</sup> Anna Johansson är forskningsassistent på FoU i Väst/GR och doktorand på Handelshögskolan i Göteborg.

*Värderingar:* Solidaritet och social sammanhållning är bärande nyckelord tillsammans med demokrati, deltagande, självständighet och oberoende. Det handlar också om att överbrygga generationsgränser och skapa tillit och förtroende mellan människor. *Mål:* Den sociala ekonomin möter ett antal behov som ekonomins övriga sektorer inte kan möta på egen hand. Dessa behov handlar om social sammanhållning och jämvikt samt skapandet av jobb. Det handlar också om att bygga ett deltagande, demokratiskt och solidaritetsbaserat samhälle. *Förhållandet mellan människan, samhället och kapitalet:* Den sociala ekonomin karakteriseras av att den sätter individen främst och det sociala målet framför kapitalet.<sup>2</sup>

NESE fick konsekvenser på tre olika nivåer. För det första på strukturell och institutionell nivå som omfattar de offentliga verksamheter som leder och producerar välfärd i de berörda stadsdelarna. För det andra på individuell och medborgerlig nivå som inbegriper delprojekten, delprojektledare och deltagare i projekten. Den tredje nivån är politisk och handlar om styrning och produktionen av välfärden i stadsdelarna som deltog i NESE. Den tredje nivån omfattar också fackföreningarnas ageranden och förhållningssätt. Och det var i interaktionen mellan aktörer på de tre nivåerna som NESE fick sin speciella prägel och speciellt gäller det relationerna mellan politiker och fackföreningsrörelsen, där representanter för facken agerade på ett sätt som fick stora negativa konsekvenser för delprojektens möjligheter att etablera sig.

En bidragande orsak till att NESE verkligen blivit ett experiment, som partnerskapet skall vara enligt instruktionerna från Europeiska socialfonden, som försökt hitta nya strukturer och metoder handlar förmodligen om att medlen koordinerats av den externa aktören Kooperativ konsult. Därmed har projekten inte varit lika snävt bundna till den ordinarie produktionen av välfärd i stadsdelarna. Det ledde också till fler konflikter för

delprojektledarna med tjänstemän, politiker och fackliga representanter då NESE:s projekt i stor utsträckning utmanade och problematiserade de etablerade strukturerna och organiseringen av välfärdsproduktionen. En viktig slutsats från NESE är däremot att externt finansierade projekt som har karaktären av experiment i förlängningen *kan* förändra strukturen på den offentliga sektorns mandat, åtagande och verksamhet. Därmed har Europeiska socialfondens program som EQUAL och partnerskapet NESE stor betydelse för utvecklingen på lokal nivå i socialt utsatta områden som Bergsjön och Gunnared. För NESE:s del har man misslyckats med det individuella målet att skapa 50 nya arbetstillfällen men lyckats med att initiera en möjlig förändring bland politiker och tjänstemän när det gäller den grundläggande och långsiktiga utvecklingen av strukturen för framtida produktion av välfärd. NESE är därmed inte ett utslag av samhällets bristande förmåga att hantera de utsatta stadsdelarna, utan snarare en möjlighet att hantera produktionen och utvecklingen av välfärd i ett allt mer komplext svenskt samhälle där etnisk tillhörighet i allt högre grad påverkar möjligheterna att få fullgod omsorg, sjukvård, service och möjligheten att delta i samhällslivet.

<sup>2</sup> <http://europs.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation>

# Bakgrund

Under de tio senaste åren har staten genomfört riktade investeringar till utsatta områden i många svenska storstäder. Under år 2004 avslutades den så kallade Storstadssatsningen som är ett exempel på en statlig nationell insats. Syftet med satsningarna har varit att skapa nya arbetstillfällen, bryta socialbidragsberoendet och den kulturella utsatthet det bär med sig. Strävan har också varit att bromsa den tilltagande boendepindelningen i Sverige mellan både etniska grupper och sociala klasser. Exempel på socialt utsatta bostadsområden är Bergsjön, Gunnared, Hjällbo och Norra Biskopsgården i Göteborg där sysselsättningsgraden är låg och socialbidragsberoendet högt. I områdena har det svenska språket en svag ställning såväl bland barn och ungdomar som bland vuxna. Många elever i områdenas grundskolor når inte upp till de nationellt fastslagna målen och lämnar skolan utan det som bestämts vara tillräckliga kunskaper i svenska, engelska och matematik. Bostadsområdena uppfattas inte som attraktiva stadsdelar som människor känner sig trygga i och det anses angeläget att förbättra folkhälsoläget och den självupplevda folkhälsan här.

De sociala problemen i Bergsjön, Gunnared, Hjällbo och Norra Biskopsgården i Göteborg kan uppfattas som mycket svåra, men det finns också en annan sida av områdena där kompetenta, kraftfulla, initiativrika, kreativa och välutbildade boende tar egna initiativ med ambitionen att förbättra situationen för sig själva, sina anhöriga och grannar. Genom det svenska medlemskapet i EU kan idag nationella investeringar, som exempelvis Storstadssatsningen, tillsammans med medel från Europeiska socialfonden, göra det möjligt för dessa boende att försöka förverkliga sina ambitioner, som alltså handlar om att förbättra livssituationen i områdena. Och om tidigare nationella satsningar kritiserats för att ha blivit en del i den ordinarie offentliga verksamheten i stadsdelarna, kan de medel som kommer från Europeiska socialfonden samordnas av andra aktörer, vilket skapar förutsättningar för nytänkande i större omfattning än tidigare. Den här slutrapporten handlar om ett sådant experiment där nationella medel från Storstadssatsningen gav möjlighet att söka medel från Europeiska

socialfondens program EQUAL för att bilda partnerskapet Ny Ekonomi och Socialt Entreprenörskap (NESE). Partnerskapet skulle i samverkan med offentlig verksamhet utveckla välfärden i de socialt utsatta områdena Bergsjön och Gunnared i Göteborg. I slutrapporten beskrivs vilka konsekvenser experimentet fick.

# Rapportens disposition

Den här slutrapporten fokuserar inte på de enskilda delprojekten och de processer de varit involverade i. Slutrapporten kommer inte heller att redovisa karaktären på de enskilda aktiviteter som genomförts inom partnerskapet som exempelvis utbildningar, marknadsundersökningar, partnerskapsmöten, ledningsgruppsmöten, spridningsarbete, transnationellt arbete och workshops. Slutrapporten kommer att koncentreras på de konsekvenser som NESE fått på välfärdsområdet samt vad sociala företag inom svensk produktion av välfärd innebär idag och vad de kan ges för roll i framtiden.

Slutrapportens första del ger en bakgrund och introduktion till partnerskapet NESE med fokus på mål och innehåll i den ursprungliga EU-ansökan till EQUAL. Vidare förs resonemang om begreppet välfärd och en kort beskrivning av karaktären på de bostadsområden där NESE genomfördes. I den andra delen ges en både bred och djup beskrivning av begreppet social ekonomi utifrån doktorand Anna Johanssons litteraturöversikt i ämnet.<sup>1</sup> I den tredje delen redovisas vilka konsekvenser NESE fick på individuell, strukturell och politisk nivå. I slutrapportens fjärde del jämförs den nationella Storstadssatsningen och NESE. I den femte delen används några begrepp från sociologen Pierre Bourdieu i ett försök att förstå vad som kännetecknar logiken i samverkan mellan olika aktörer som producerar välfärd. I rapporten introduceras benämningen *den nya svenska modellen* och innehållet i den utvecklas i den sista delen. *Den nya svenska modellen* är ett förslag på hur samverkan mellan social ekonomi, frivilligorganisationer och offentlig verksamhet kan organiseras för att utveckla välfärden.

## Metod

Utvärderingen av NESE baseras på intervjuer, observationer och studier av dokument genomförda åren 2003-2005. I huvudsak intervjuades tre kategorier av aktörer: delprojektledare, politiker och tjänstemän i Bergsjön och Gunnared. Sammanlagt genomfördes 23 intervjuer. Även fackliga representanter intervjuades. Under de två åren genomfördes 15 observationer på styrgruppsmöten, utvecklingsmöten och partnerskapsmöten. Förutom vetenskaplig litteratur på området studerades bland annat

ansökningshandlingar till EQUAL, EU-dokument kopplade till Socialfonden och dokument från Storstadssatsningen.

# Equal och NESE

## Introduktion till Europeiska socialfondens program

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) driver Europeiska socialfondens program här. Exempel på program är Växtkraft mål 3, Adapt, Employment och EQUAL. Målet för EQUAL är att stödja människor i socialt utsatta områden som drabbas av diskriminering och ojämlikhet på den öppna arbetsmarknaden, genom utestängning på grund av exempelvis etnisk tillhörighet. Målet är också att minska diskrimineringen i samhället och den exklusion som drabbar många grupper som inte uppfattas vara en del av det så kallade två-tredjedels-samhället.

EQUAL har i Sverige bestått av 46 partnerskap och som en del av EQUAL handlade partnerskapet Ny Ekonomi och Socialt Entreprenörskap (NESE) i Göteborg om att höja människors yrkesmässiga och vardagslivsanknutna kompetens. NESE var därmed ett kombinerat arbetsmarknadspolitiskt och socialpolitiskt initiativ. Syftet var att skapa arbetstillfällen inom det som här kallas den sociala ekonomin och att utveckla integrationsvägar för utsatta och mindre gynnade grupper. En av de bärande tankarna var att utveckla samverkan mellan social ekonomi och offentlig sektor.

NESE kallades med EU-termer ett utvecklingspartnerskap och det bestod av 15 parter. Partnerskapet sökte tillsammans medel från Europeiska socialfonden. Parterna var Kooperativ konsult som är Göteborgsregionens kooperativa utvecklingscentrum; Göteborgs Föreningscenter; Bergsjöns stadsdelsförvaltning, Gunnareds stadsdelsförvaltning, Västra Götalandregionen; FoU i Väst/GR samt nio lokala eller etniska föreningar. I en förstudiefas ingick även Integrationscenter för kvinnor, barn och ungdom; Bryggan från Rinkeby och Göteborgs Stads idrotts- och föreningsförvaltning. NESE formades i och med det av aktörer från Kooperationen, stadsdelsförvaltningar och andra offentliga myndigheter samt föreningar.

NESE:s fokus låg på människors förmåga att med social ekonomi inom vård, skola, omsorg och kultur få en möjlighet att förändra sin situation och ”ta herraväl-

de över sina liv”, genom att skapa sin egen arbetsmarknad. Praktiskt betydde det att boende genom så kallat socialt företagande, försökte utveckla välfärden och möjligheterna till arbete för invånarna i de socialt utsatta områdena Gunnared och Bergsjön. NESE pågick mellan 2002 och 2005 och hade en budget på 22 mkr. Europeiska socialfonden finansierade partnerskapet med 8 mkr och Kooperativ konsult ansvarade för koordineringen av medlen och delprojekten.

## Målen i ansökan till Europeiska socialfondens program EQUAL

Partnerskapet NESE bildades alltså med syftet att utveckla lösningar, samarbetsformer och metoder som uppfattades krävas för att förverkliga den svenska och europeiska sysselsättningspolitikens mål att skapa arbetstillfällen inom den så kallade sociala ekonomin och att utveckla integrationsvägar för utsatta och mindre gynnade grupper. Partnerskapet beskrevs i ansökan som en samverkan mellan social ekonomi och offentlig sektor, med ambitionen att utveckla nya organisatoriska lösningar i samarbetet mellan sektorerna för att skapa nya och varaktiga arbetstillfällen. Ambitionen var också att utgå från lokala behov samt att undvika tillfälliga projektlösningar. NESE skulle utveckla verksamheter inom social ekonomi som kompletterade och erbjöd alternativ till produktionen av välfärd inom offentlig sektor. Det handlade också om att utveckla individers kunskaper om socialt entreprenörskap både bland de som bodde i Gunnared och Bergsjön samt de tjänstemän som var verksamma inom offentlig sektor i de två stadsdelarna. En metod för att utveckla nya verksamheter och skapa kunskaper om social ekonomi skulle vara att arrangera möten där olika parter kunde träffas och samtala. I ansökan presenterades därmed tre aktiviteter:

- A. Starta sociala företag.
- B. Utbilda boende och tjänstemän i socialt entreprenörskap.
- C. Skapa dialog mellan sociala företag och offentlig verksamhet.

Målet var alltså att skapa nya arbeten för marginaliserade grupper som skulle utvecklas utifrån grupperns egna behov. Det omfattade att ge de boende i Bergsjön och Gunnared möjligheter att starta affärsverksamheter genom att tillhandahålla de verktyg som var nödvändiga för att upprätta en rörelse och att identifiera och utnyttja nya sysselsättningsmöjligheter.

Målet med NESE var också att utveckla en modell för samverkan mellan social ekonomi och offentlig verksamhet som skulle leda till nya organisatoriska lösningar som i sin tur skulle generera varaktiga arbetstillfällen. Arbetet med modellen utgick från följande grundsatser:

- Fler arbeten måste skapas i de socialt utsatta områdena.
- Nya arenor måste skapas för att utveckla samverkan mellan ideella, offentliga och privata krafter.
- Samarbetet mellan sektorerna måste grundas i konkreta verksamheter.
- Samhällsservicen i de utsatta områdena måste utvecklas.
- De verksamma inom offentlig sektor måste förändra sina attityder och förhållningssätt för att möta nya behov och ett nytt samhälle.
- De verksamma inom föreningar och ideella verksamheter måste utveckla sitt samhällsengagemang till att skapa ny sysselsättning.
- Det civila samhället måste mobiliseras i arbetet med att integrera marginaliserade medborgare på arbetsmarknaden.
- Resurser och ansvar för de socialt utsatta områdena och marginaliserade medborgarna måste delas på nya sätt.

## NESE i praktiken

Konkret innebar NESE att delprojektledare och projektdeltagare skulle lära sig att driva affärsmissig verksamhet. Det handlade om förmågan att utveckla en affärsidé i relation till omvärlden och de krav och möjligheter som den ställer på företag. Det innebar också att delprojektledare och deltagare skulle läras förstå och utveckla samverkan med offentlig verksamhet, där kunskaper om

svenskt samhälle och kultur uppfattades som en viktig del. NESE var också riktat mot offentlig verksamhet och erbjöd de verksamma i stadsdelarna kompetenshöjande utbildning för att konstruktivt och respektfullt kunna bemöta de lokala initiativen från delprojektledarna. Utbildningen omfattade kunskaper om hur social ekonomi fungerar och hur det som kallas den tredje sektorn kan bidra till tillväxt och utveckling av utsatta förorter. Det handlade också om att förmedla interkulturell kompetens till de verksamma inom offentlig verksamhet. En viktig del var även att reflektera kring den egna organisationens roll, karaktär och uppdrag samt eventuella framtida förändringar av organisering och arbetsätt för att kunna bemöta nya behov och möjligheter.

Centralt för NESE var att stödja insatser där aktörer inom offentlig verksamhet och sociala företagare samarbetade med det gemensamma syftet att utveckla målgruppsanpassad service inom utbildning, omsorg och socialt arbete. Det innebar att pröva nya samarbetsformer, undanröja juridiska och organisatoriska hinder och utveckla gemensamma arenor.

## Välfärd

Välfärd uppfattas som ett nyckelord i det här sammanhanget. De flesta projekten inom NESE skulle producera välfärdstjänster åt speciella grupper av äldre eller barn som var boende i Gunnared och Bergsjön. Välfärden var också en viktig del i de projekt där integration på arbetsmarknaden var i fokus. Samtidigt som projektledare och anställda inom projekten producerar välfärd för sina landsmän, genererar de genom eget förvärvsarbete egen välfärd. Tanken med benämningen ”att dubblera välfärd” som en del av titeln i 2004 års delrapport från utvärderingen av NESE, är att den betecknar den sociala ekonomins två sidor genom att projekten kunde skapa välfärd både för välfärdstagare och för producenter av välfärd.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Eriksson, R. (2004) Att dubblera välfärd med social ekonomi. Delrapport från utvärderingen av EU-projektet Ny Ekonomi och Socialt Entreprenörskap. Göteborg: FoU i Väst/GR.

## Gunnared och Bergsjön

NESE genomfördes alltså i Gunnared och Bergsjön som är två utsatta stadsdelar i Göteborg. Många trivs och lever ett bra liv i Bergsjön och Gunnared men med många far livet illa i de två stadsdelarna. Få av de boende har ett arbete. I Bergsjön förvärvsarbetar mindre än 40 procent av befolkningen i åldrarna 20-64 år och i Gunnared är siffran knappt 50 procent. En stor del av de boende är beroende av socialbidrag. I Bergsjön erhåller 50 procent av hushållen socialbidrag och i Gunnared får 36 procent socialbidrag. Människorna här mår inte bra då ohälsotalet är högt, vilket till exempel är synligt i antalet ungdomsaborter, sjukskrivningsdagar och förtidspensioneringar. Flertalet av de boende i stadsdelarna kommer från andra kulturer än den svenska. Av Bergsjöns invånare har 60 procent utländsk härkomst. Skillnaden mellan mäns och kvinnors livsvillkor blir också synlig i statistiken över medelinkomst. I Gunnared är medelinkomsten för män 133 tkr per år och för kvinnor är den 98 tkr per år. I Bergsjön är andelen 35-54-åringar med en medelinkomst över 240 tkr per år endast 3 procent bland kvinnorna och 14 procent bland männen. Bergsjön och Gunnared har drabbats negativt av segregation och arbetslöshet, något som bland annat lett till att det idag är svårt att upprätthålla både en kommersiell och en samhällsrelig service i de två stadsdelarna. I stadsdelarna är bruttoproduktionen knuten till den offentliga sektorn då 1800 människor arbetar för att ge service, vård och omsorg till 20 000 invånare. Ett annat exempel på områdets utsatta situation visar Gunnareds socialkontor med sina 100 anställda handläggare. I Gunnared lever 38 procent på socialbidrag och 50 procent av barnen lever i familjer med behov av socialbidrag. Gunnared har 20 000 invånare som förbrukar 150 mkr i socialbidrag per år, vilket kan jämföras med Borås 100 000 invånare som förbrukar socialbidrag för 147 mkr per år.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> SoU 1990:36. Storstadsutredningen. Dessa siffror kan jämföras med mer aktuella i Välfärdsbilder i Göteborgsregionen. En rapport från Göteborgsregionens kommunalförbund 2005. Vid jämförelsen visar sig inga stora förändringar utan den allmänna bilden av Gunnared och Bergsjön som socialt utsatta områden kvarstår.

# Social ekonomi

Social ekonomi är ett relativt nytt begrepp i svenskt samhällsliv. Vare sig begreppet social ekonomi eller tredje sektorn har någon svensk historisk förankring utan har aktualiserats i den svenska debatten i samband med ett ökat politiskt intresse för den sociala ekonomin inom EU.<sup>5</sup> Inom EU har den sociala ekonomin introducerats som ett politiskt verktyg och begreppet social ekonomi blev en officiell term år 1989. I samband med det inrättades en särskild avdelning för den sociala ekonomin inom kommissionens generaldirektorat.<sup>6</sup> EU har definierat och avgränsat den sociala ekonomin till fyra olika företags- och organisationsformer: Cooperatives, Mutuals, Associations och Foundations (CMAF), där den svenska översättningen är kooperativ, ömsesidiga företag, föreningar och stiftelser.<sup>7</sup> Den gemensamma nämnaren för verksamheterna inom den sociala ekonomin är att de skall tjäna medlemmarna eller kollektivets intresse och inte drivas av ett vinstintresse. Verksamheten skall förvaltas självständigt och ha en demokratisk beslutsprocess. Vidare skall människan och arbetet ha förtur framför kapital när verksamhetens resurser fördelas.<sup>8</sup>

Först år 1998 framlades ett förslag på en svensk definition av regeringens arbetsgrupp. Ett behov fanns då att tydliggöra den sociala ekonomins innebörd i samband med officiell användning av begreppet. Den arbetsgrupp som var tillsatt av den svenska regeringen presenterade följande förslag:

Med social ekonomi avses organiserande verksamheter som primärt har samhälleliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn. Dessa sociala och ekonomiska verksamheter bedrivs i huvudsakligen i föreningar, kooperativ, stiftelser eller andra sammanslutningar. Verksamheter inom den sociala eko-

nomin har allmännyttan eller medlemsnyttan, inte vinstintresset som främsta drivkraft.<sup>9</sup>

Trots att det saknas en tydlig definition av begreppet kan arbetsgruppens beskrivning vara användbar främst för att den har en praktisk anknytning. Även om begreppet social ekonomi är relativt nytt förekommande finns det i Sverige en lång tradition av verksamheter inom områden som angränsar till eller utgör delar av den sociala ekonomin, exempelvis den svenska folkrörelsetraditionen och den ideella sektorn.

Det är svårt att uppskatta omfattningen av den sociala ekonomin i Sverige. Antalet kooperativ, ömsesidiga företag, föreningar, stiftelser och sammanslutningar är ca 200 000 inom ett flertal olika verksamhetsområden.<sup>10</sup> Verksamheter inom den sociala ekonomin har på senare tid kommit att betraktas som en alternativ producent av välfärd inom områden som tidigare endast varit förbehållna den offentliga sektorn. Orsaken till den uppmärksamhet som den sociala ekonomin fått beror på dess förmåga att kunna kombinera utförandet av välfärdstjänster med andra kvaliteter. Kvaliteter som kommer både de som arbetar i verksamheten och dess omgivning tillgodo. Dessa värden kan annars vara svåra eller till och med omöjliga att uppnå i offentlig eller privat regi.<sup>11</sup> Från politiskt håll kan också ett ökat intresse för verksamheterna inom den sociala ekonomin skönjas, genom arbetsmarknadspolitiska och näringspolitiska åtgärder inom den offentliga serviceproduktionen. En utgångspunkt för den sociala ekonomin är att den är betydelsefull för tjänster inom välfärdsområdet.<sup>12</sup>

År 1998 tillsatte dåvarande Inrikesdepartementet alltså en utredning om social ekonomi och när rapporten från utredningen publiceras finns social ekonomi definierad för den svenska arenan. Denna definition har utvecklats inom EU och idag förefaller följande aspekter känneteckna social ekonomi så som begreppet används inom Europeiska kommissionen:

<sup>5</sup> Wijkström, F., & Lundström, T. (2002). Den ideella sektorn: organisationerna i det civila samhället. Stockholm: Sober.

<sup>6</sup> Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt? (1999) Rapport från en arbetsgrupp.

<sup>7</sup> Westlund, H. (red) (2001) Social ekonomi i Sverige. Stockholm: Fritzes.

<sup>8</sup> Carlberg, A. (2001) Socialt företagande: om den sociala ekonomins dynamik: exemplet Basta arbetskooperativ.

<sup>9</sup> Social ekonomi – en skrift om Regeringskansliets arbete med ett nytt begrepp (2001) Regeringskansliet.

<sup>10</sup> Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt? (1999) Rapport från en arbetsgrupp.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt? (1999) Rapport från en arbetsgrupp.

1. *Aktörer*: Kooperativa och ömsesidiga föreningar är betydelsefulla delar i den sociala ekonomin.
2. *Verksamheter*: Det finns inom EU ingen på förhand bestämd begränsning för vilka sektorer den sociala ekonomin kan verka inom men i stor omfattning handlar det om produktion av omsorg, vård och service på kommunal nivå.
3. *Värderingar*: Solidaritet och social sammanhållning är bärande nyckelord tillsammans med demokrati, deltagande, självständighet och oberoende. Det handlar också om att överbrygga generationsgränser och skapa tillit och förtroende mellan människor.
4. *Mål*: Den sociala ekonomin möter ett antal behov som ekonomins övriga sektorer inte kan möta på egen hand. Dessa behov handlar om social sammanhållning och jämvikt samt skapandet av jobb. Det handlar också om att bygga ett deltagande, demokratiskt och solidaritetsbaserat samhälle.
5. *Förhållandet mellan människan, samhället och kapitalet*: Den sociala ekonomin karakteriseras av att den sätter individen främst och det sociala målet framför kapitalet.<sup>13</sup>

## Tredje sektorn

Internationellt förekommer att social ekonomi likställs med begrepp som *tredje sektorn*, *nonprofit sector*, *solidarity economy*, *alternative economy* och *third system*.<sup>14</sup> Social ekonomi redovisas ofta som en del av en tredje sektor, vid sidan av offentlig och privat sektor. Den tredje sektorn betraktas som en lösning på problem som den offentliga sektorn misslyckats med att lösa. Strukturell arbetslöshet, integration och minskade anslag till välfärdssystemen är problem som den tredje sektorn antas kunna bidra till att lösa.

Om nonprofit-sektorn går att betrakta som social ekonomi finns det skilda uppfattningar om i litteraturen. Den vanligaste uppfattningen är dock att företag som verkar inom nonprofit-sektorn kan delas upp i två

kategorier, dels en som styrs demokratiskt under principen ”en medlem – en röst” och dels en bestående av företag med traditionell styrning liknande den privata sektorn. Gemensamt för de båda formerna är att den primära målsättningen inte är att generera vinst. Den första formen bör således betraktas som en del av den sociala ekonomin medan andra kategorin faller utanför. Det finns även författare (se Salamon och Anheiers, 1998) som anser att nonprofits i sin helhet bör särskiljas från den sociala ekonomin eftersom nonprofits inte tar hänsyn till ett användarperspektiv.

Socialt företagande ses ofta som en del av social ekonomi och avser näringsdrivande verksamhet. Det sociala företagandet kan betraktas som en paraplybeteckning över alternativa verksamhetsformer som särskiljer sig från andra typer av verksamheter genom sociala syften (se Palmås, 2003).<sup>15</sup>

I litteratursammanställningen behandlas begreppet social ekonomi synonymt med den innebörd som regeringens arbetsgrupp framlagt (jämför diskussion om begreppets innebörd i Carlberg, 2001). Medveten om att begreppet social ekonomi endast i vissa avseenden kan likställas med den tredje sektorn eller nonprofit-sektorn, kommer begreppen i litteraturstudien att betraktas som likvärdiga. Utgångspunkten för litteraturstudien har varit att ha en bred referensram för att täcka in stora delar av det som finns skrivet kring den sociala ekonomin och således inte att klargöra gränsdragningsproblematiken mot tredje sektorn eller mot nonprofit-sektorn. Skillnaden i definitionen är att den svenska beskrivningen lägger större vikt vid det sociala i jämförelse med europeiska definitioner som betraktar den sociala ekonomin som en organisationsform för att förbättra, utöka eller förändra välfärden.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation>.

<sup>14</sup> Westlund, H. (red) (2001).

<sup>15</sup> Borzaga och Defourny (2001) menar att socialt företagande skall ses som en del i gränslandet mellan kooperativ och nonprofit-organisationer, dessa organisationsformer ligger mycket nära varandra och det sociala företagandet är beroende av karaktäristiska drag från både Kooperation och nonprofit.

<sup>16</sup> Wijkström, P. (1998) i Social ekonomi – om kraften hos alla människor.

## NESE formar social ekonomi inom välfärdsområdet

NESE:s huvudmål beskrivs alltså vara att skapa arbetstillfällen inom det som här kallas social ekonomi. Och upprinnelsen till att social ekonomi får ett allt starkare fäste i Sverige kan hänföras till år 1996 och det svenska medlemskapet i EU. Sedan 1990-talet har benämningen använts inom Europeiska socialfonden. När Sverige blir medlem i EU blir det möjligt att söka medel från Europeiska socialfondens program och det område som kallas social ekonomi. Social ekonomi kan med det sägas vara ett nytt fenomen på den arena som produktionen av svensk välfärd bildar.

År 2001 får Sverige genom exempelvis NESE i Göteborg medel från EQUAL-satsningen och med de olika delprojekten som producerar välfärd materialiseras i allt större omfattning social ekonomi inom vård och omsorg. Vi har först ett namn på något och sen får namnet verkliga konsekvenser och praktiker börjar utvecklas genom de individer som får ut medel till olika delprojekt. Benämningen social ekonomi får med det verkliga konsekvenser när människorna i exempelvis delprojektet Diamanten och Oliven gör saker. Men den omvända logiken kan också råda när social ekonomi får ett ansikte inom svensk välfärdsproduktion. På fältet har vi praktiker som Oliven och Diamanten före det att NESE dyker upp med tal om social ekonomi. När NESE söker projekt lyfts redan verk samma praktiker in och på så sätt fylls benämningen social ekonomi med verklighet.

När social ekonomi får fäste i den svenska arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska sfären sker det alltså i en dynamik med två riktningar. Å ena sidan skapas nya praktiker som plockas in under paraplyet social ekonomi. Å andra sidan ger redan befintliga praktiker betydelse och innehåll till benämningen social ekonomi. Vi ser här en utvecklad form av dynamisk nominalism där benämningar och aktiviteter interagerar med varandra, när ett fenomen som social ekonomi får liv i den svenska kontexten.

Avsikten med det här lite filosofiska resonemanget har varit att problematisera de sedan 1990-talet rådan-

de diskurserna om social ekonomi som återfinns inom både akademien, politiken och offentlig verksamhet. Diskurserna kännetecknas av en okritisk uppfattning om fenomenet social ekonomi som består av tanken att det alltid har funnits områden i det svenska samhället som varit social ekonomi och att det nu genom EU:s strukturfonder finns en möjlighet att hjälpa dessa områden.

I den här utvärderingen behandlas produktionen av välfärd med social ekonomi som ett fält som håller på att etableras i Sverige. När det dyker upp i dokument inom Socialdepartementet eller Europeiska kommissionen, så får det praktiska konsekvenser, det materialiseras genom aktiviteter som sedan ringas in och blir något påtagligt med hjälp av kategorin social ekonomi.

Sammanfattningsvis är en grundläggande utgångspunkt för den här utvärderingen att social ekonomi som aktör inom produktionen av välfärd i Sverige får möjligheter att etablera sig starkare genom det svenska medlemskapet i EU. Det tidiga 1990-talets personalkooperativ i vård och omsorg var förlöpare till dagens sociala entreprenörer som kan erhålla medel från Europeiska socialfonden för att starta sina företag. Och på kontinenten har social ekonomi varit etablerat sedan slutet av 1980-talet. Här är ett exempel på hur kontinentala ideal om hur det är fruktbart och rätt att lösa frågor som handlar om produktion av välfärd förflyttas från den mellaneuropeiska arenan till den skandinaviska. Det som vid en första anblick enbart tycks vara en fråga om resurstilldelning ur strukturfonder och program visar sig vid en närmare granskning också rymma ideologiska aspekter kopplade till den enskildes ansvar för sin egen välfärd samt att företagande skall vara det verktyg som bör lösa problem med segregering, bidragstagande och välfärdsproduktion till invandrare.

# Konsekvenser av NESE

NESE fick konsekvenser på tre olika nivåer. För det första på strukturell och institutionell nivå som omfattar de offentliga verksamheter som leder och producerar välfärd i stadsdelarna. För det andra på individuell och medborgerlig nivå som inbegriper delprojekteten, delprojektledare och deltagare i projekten. Den tredje nivån är politisk och handlar om styrning och produktionen av välfärden i stadsdelarna som deltog i NESE. Den tredje nivån omfattar också fackföreningarnas ageranden och förhållningssätt. Och det var i interaktionen mellan aktörer på de tre nivåerna som NESE fick sin speciella prägel och speciellt gäller det relationerna mellan politiker och fackföreningsrörelsen där representanter för facken agerade på ett sätt som fick stora negativa konsekvenser för delprojektens möjligheter att etablera sig.

1. *Struktur och institution:* Omfattar de verksamheter som leder och producerar välfärd i stadsdelarna.
2. *Individ och medborgare:* Omfattar delprojektledare och deltagare i projekten.
3. *Politik och styrning:* Omfattar politikens styrning av produktionen av välfärd i stadsdelarna.

## 1. Struktur och institution

- 1.1 NESE var en möjlighet för stadsdelsförvaltningen att genomföra försök med nya produktionsformer vilket är något som de inte kan inom ordinarie budget.
- 1.2 NESE som ett tidsbegränsat projekt blev också en möjlighet för förvaltningen att kvarhålla traditionell organisering av välfärdsproduktion i stadsdelen.
- 1.3 NESE visade att etnisk kompetens är central när den allt större gruppen äldre invandrare i Sverige skall erbjudas omsorg.
- 1.4 NESE visade att frågan om integration och marginalisering är mycket komplicerad i socialt utsatta områden som Bergsjön och Gunnared. Det tycks inte bara handla om att invandrare skall integreras i det svenska samhället utan kanske mer om att invandrare med olika etniska tillhörigheter skall klara av att leva i samma bostadsområde.

- 1.5 NESE visade att större EU-projekt bör genomföras med en liten administrativ överbyggnad och ett begränsat antal forum/möten för att de ska framstå som tydliga och sammanhängande.
- 1.6 NESE visade att korta experiment inte förändrar den rådande strukturen men bidrar till att etablera nya sätt att förstå och tänka kring organiseringen av välfärdsproduktion.
- 1.7 NESE föll i den kortsiktiga projektfällan som innebär snäv finansiering för delprojekten under projekt-tiden samt att få verksamheter hade en finansiering till huvudverksamheten när projekt-tiden var slut.
- 1.8 NESE utvecklade verksamheter inom social ekonomi som kompletterade och erbjöd alternativ till produktionen av välfärd inom offentlig sektor.
- 1.9 NESE initierade det krävande och långsiktiga arbetet med att utveckla en struktur för samverkan mellan social ekonomi och offentlig verksamhet som här kallas *den nya svenska modellen*. NESE blev en av den nya svenska modellens första murbräckor.

### Kommentar till nivån Struktur och institution

Det krävs kompetenta stödjande organisationer som har förtroende att vägleda sociala företag i deras affärs- och organisationsutveckling samt att parallellt med det skapa förståelse hos den offentliga förvaltningen för den rollförändring som en strategi för lokal utveckling som innefattar socialt företagande innebär. Erfarenheterna från NESE visar att det krävs en stor insats för att personer som är marginaliserade i samhället skall lyckas skapa en livskraftig affärsprocess och organisation.

## 2. Individ och medborgare

- 2.1 NESE gjorde det möjligt för delprojektledare och medarbetare att göra karriär på den svenska arbetsmarknaden. I maj 2005 har 24 personer anställning i företagen.
- 2.2 NESE:s utvecklingsgrupper skapade möten mellan förvaltningen och invandrargrupper som ledde till ett ömsesidigt lärande som skapade förståelse och respekt för agerande och attityder.

- 2.3 NESE gav invandrargrupper kunskap om och förståelse för den komplicerade logik och kultur som reglerar produktionen av omsorg och service inom förvaltningen.
- 2.4 NESE visade att uppdraget som delprojektledare är ett komplext och mångfasetterat arbete som kräver djup och tät handledning.
- 2.5 NESE visade, oberoende av hur många arbeten som projektet genererar i slutändan, vilken betydelse just projekt har för människors upplevelser av att ha en meningsfull vardag i områden som är socialt utsatta.
- 2.6 NESE genererade en strukturell förändring av människors attityder och förhållningssätt både inom förvaltningen och i delprojekten.
- 2.7 NESE gav inte bara den enskilde individen tillträde till arbetsmarknaden, den var också med och utökade denna marknad. Därmed kan NESE tillskrivas ett strukturellt samhällsligt värde. Elva företag, vilka alla var nya typer av verksamheter, etablerades.
- 2.8 NESE utvecklade individers kunskaper om socialt entreprenörskap både bland de som bodde i Gunnared och Bergsjön samt de tjänstemän som var verksamma inom offentlig sektor i de två stadsdelarna.
- 2.9 NESE gav de boende i Bergsjön och Gunnared möjligheter att starta affärsverksamheter genom att tillhandahålla de verktyg som var nödvändiga för att starta ett socialt företag.

### Kommentar till nivån Individ och medborgare

Hur motsägelsefullt det än låter så förefaller det som om individerna som NESE riktades till, det vill säga de boende i Bergsjön och Gunnared, fått ut relativt lite av partnerskapet. Delprojekten och delprojektledarna har med sitt engagemang och sin kreativitet och inte minst envishet lyckats med något större än att skapa sociala företag och enskilda arbetstillfällen, de har istället fungerat som murbräckor in i den solida mur som är fundamentet för hur man kan tänka kring produktionen av välfärd i Sverige. Sprickorna i muren har öppnat upp perspektiven för tjänstemän och politiker som innebär

att de erbjudits nya sätt att tänka kring organisering och genomförande av exempelvis barn- och äldreomsorg. Att privata aktörer erbjuder omsorg är inget nytt men att sociala företag i samverkan med offentlig verksamhet och frivilligorganisationer kan producera välfärd är nytt, och det är just den möjligheten som de enskilda projektledarna lyckats etablera bland politiker och tjänstemän. Delprojektledarna kan därför ses som strukturella entreprenörer i lanseringen av *den nya svenska modellen* som alltså består av samverkan mellan offentlig verksamhet, sociala företag och frivilligorganisationer.

## 3. Politik och styrning

- 3.1 NESE synliggjorde behovet av den tredje sektorn inom kommunal verksamhet.
- 3.2 NESE skapade debatt om och genererade en utredning av juridiska frågor som exempelvis berör förvaltningars upphandling av sociala företag.
- 3.3 NESE bröt ny mark och problematiserade förlegade förhållningssätt i produktionen av omsorg och service i en mångkulturell miljö.
- 3.4 NESE visade att produktionen av välfärd kan genomföras i samverkan mellan stadsdelens egna verksamheter, sociala företag och olika former av frivilligarbete.
- 3.5 NESE etablerade hos politiker kännedom och kunskaper om sociala företag som producenter av välfärd.
- 3.6 NESE visade att politiken oberoende av parti är konservativ i synen på produktion av välfärd i Sverige.
- 3.7 NESE fick Stadskansliet i Göteborg att initiera en utredning av den sociala ekonomins möjligheter i Göteborgs Stadsdelar.

### Kommentar till nivån Politik och styrning

I NESE visade sig ett maktförhållande där förvaltningen hade övertag såväl mot lokalsamhälle som mot politiken. Politiken lyckades inte formulera hur den lokala energin som fanns hos eldsjälarna och föreningsliv skulle tas tillvara, vilket ledde till att delprojektledare tvivla-

de på om deras engagemang lönade sig. I NESE intog politiken en passiv hållning i försök att undanröja de hinder som fanns för att ta tillvara de kreativa krafterna i de sociala företagen. Inget i NESE pekade på att dessa prioriteringar handlade om avvägningar mellan olika behov, utan snarare ett val mellan den etablerade offentligt drivna verksamheten och nya aktörer inom produktionen av omsorg.

NESE synliggjorde existerande roller och att det inte längre finns en självklar modell för hur välfärd skall produceras i Sverige. Men det har ännu inte avspeglats i förändrat beteende, rutiner eller annan praxis i förvaltning och nämnd. Till exempel planerar Gunnared utbyggnad av barnomsorg utan att lyfta in Diamanten i arbetet och i Bergsjön tillsätter man nya kulturplanerartjänster samtidigt som man har givit en förening som vill bygga ett kulturhus ett par miljoner för att utvecklas.

På nationell politisk nivå tycks utvecklingsmöjligheterna för sociala företag vara beroende av legitimering och stöd från näringspolitiken för att de sociala företagen skall kunna bli ett verktyg i arbetsmarknads- och socialpolitiken. Detta ligger i linje med de statliga utredningar som framhåller sociala företag i form av sociala arbetskooperativ som ett alternativ till Samhall. Att de sociala företagen är företag bör betonas. De är affärsverksamheter startade med socialt syfte, av grupper som genom dem förverkligar sina möjligheter och vinner inträde på en arbetsmarknad som har stängt dem ute. Erfarenheterna från NESE visar att de sociala företagen lyckas skapa arbete för grupper som arbetsförmedlingen anser står utanför arbetsmarknaden. Det är stora skillnader i etableringsfasen mellan traditionella tillväxtföretag, levebrödsföretag och sociala företag. Skillnaderna handlar om mål, visioner, drivkraft, startmiljöer, finansiella möjligheter och tillgång till stödstruktur. Sociala företag har problem i övergången projekt till affärsrelation med sina, i första hand, offentliga uppdragsgivare, då de inte har tillgång till motsvarande stödstruktur som traditionella tillväxtföretag. Marknaden för sociala företag måste utvecklas och accepteras av främst kommunerna.

Avslutningsvis förefaller fackföreningsrörelsen haft en betydelsefull roll för några av delprojektens svårigheter att etablera sina företag. Fackföreningsrörelsen använde argument som handlade om att stadsdelarna inte fick köpa tjänster från de sociala företagen då förvaltningen hade övertalig personal. Vidare använde facket samma argument som arbetsgivarna i stadsdelarna. Argumentet handlade om att det förelåg juridiska oklarheter vid upphandling av sociala företags tjänster. Argumenten kan ses som strategier arbetsgivaren och facket använder tillsammans för att förhåla möjligheten för nya aktörer att etablera sig inom produktionen av välfärd.

# Storstadssatsningen och NESE

## Utvärderingen av Storstadssatsningen

Storstadssatsningen inleddes år 2000 och omfattade 24 bostadsområden i sju kommuner, i Göteborg ingick Bergsjön, Gunnared, Hjällbo och Norra Biskopsgården. Storstadssatsningen hade två övergripande mål. Det första handlade om tillväxt som innebar att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed möjlighet att bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet. Det andra handlade om att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna. Storstadssatsningen hade också ett antal mer specificerade målsättningar där den första innebär att höja sysselsättningsgraden i de socialt utsatta områdena för både män och kvinnor och därmed minska socialbidragsberoendet. Målet var också att stärka det svenska språkets ställning och att de som går ut grundskolan skall uppnå de nationella målen. Storstadssatsningen ville höja utbildningsnivån bland de boende och erbjöd olika former av gymnasieutbildning. Medel användes även till att renovera hus och offentliga miljöer. Det handlade om att sänka ohälsotalet i områdena samt att höja de boendes deltagande i den demokratiska samhälleliga processen.

Anders Törnqvist på Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet publicerade under våren 2005 en summerande utvärdering av Storstadssatsningen i Göteborg.<sup>17</sup> En viktig slutsats för Storstadssatsningen, är enligt Törnqvist att man inte genom områdessatsningar kan förändra omfattande strukturella förhållanden. Han menar att misslyckandet handlar om att staten med olika satsningar gör strukturella svårigheter till lokala problem. Törnqvist utvecklar sitt antagande och frågar lite provocerande om de socialt utsatta områdena inte har nog med egna problem, utan att de också måste bära ett mer allmänt samhälleligt misslyckande att upprätthålla den svenska välfärden för samtliga medborgare.

<sup>17</sup> Törnqvist, A. (2005) Allting förändras men ingenting förå. Summerande utvärdering av Storstadssatsningen i Göteborg. Göteborg: Socialt arbete, Göteborgs universitet.

Han betraktar Storstadssatsningen som en selektiv kompensatorisk politik riktad till förlorarsidan i segregationsprocessen. Enligt Törnqvist är förändringen av den fysiska miljön det mest märkbara resultatet av Storstadssatsningen och dessa förändringar tycks ha mer genomslagskraft än något annat.

Törnqvist problematiserar den traditionella synen på arbete, sysselsättning och försörjning. Han menar att det är en förenklad ekvation att arbete mer eller mindre automatiskt främjar de andra målen i Storstadssatsningen. Den etablerade uppfattningen är att arbete minskar segregationen, ökar hälsan, ökar demokratin, ökar tryggheten och att det höjer de utsatta stadsdelarnas attraktionskraft. Att arbete är inkörsporren till det svenska samhället grundar sig enligt honom på svensk moral och samhällsuppfattning. Men Törnqvist föreslår att tonvikten på arbete inte bör vara en "naturlag", vilket enligt honom är viktigt att ta hänsyn till när stora grupper inte kommer ut i arbete och inte heller kan anses som arbetslösa men ändå måste ha en plats i samhället och mening med tillvaron. Han menar också att tillfälliga satsningar måste ha en tydlig koppling till bestående strukturer för att få genomslagskraft, men ju mer knutna experimenten är till etablerade strukturer desto svårare är det att skapa nya strukturer.

Enligt Törnqvist misslyckades Storstadssatsningen med de grundläggande målen att skapa tillväxt och minska segregationen. Men betraktad som en komplettering och compensation till de mest drabbade framstår Storstadssatsningen enligt honom som både långsiktig och generös. Sedd som förändrande av etablerade institutionella och kulturella strukturer uppfattar han den som verkninglös och kortsiktig. Och ambitionen att utveckla samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner fick enligt Törnqvist inte rätt förutsättningar.

## En jämförelse mellan NESE och Storstadssatsningen

En förutsättning för att partnerskapet Ny Ekonomi och Socialt Entreprenörskap (NESE) skulle erhålla medel från EQUAL var att hitta nationella, regionala och lokala motfinansiärer då EU-medel delas ut enligt 50/50-mo-

dellen. Modellen innebär att ett partnerskap kan söka lika mycket medel som det lyckats samla ihop från de nationella, regionala eller lokala motfinansiärerna. För NESE:s del använde stadsdelarna medel från Storstadssatsningen som motfinansiering. Det innebär alltså att medel från Storstadssatsningen hjälpt partnerskapet att beviljas medel från Europeiska socialfonden, men det innebär *inte* att NESE var en del av Storstadssatsningen. En mycket viktig skillnad mellan NESE och Storstadssatsningen var förvaltningen av projektmedel. Medlen från Storstadssatsningen förvaltades av stadsdelarna medan resurserna från EQUAL koordinerades av den externa aktören Kooperativ konsult i Göteborg. Enligt Törnqvist innebar decentraliseringen av Storstadssatsningen i Göteborg till stadsdelarna att förvaltningarnas och nämndernas inflytande blev starkt. Den kommunala sidan dominerade kraftigt och den ordinarie verksamheten fick ett avgörande inflytande över försöksverksamheterna. Storstadssatsningen i Göteborg blev alltså enligt honom en utvidgning av stadsdelsorganisationen. En bidragande orsak till att NESE verkligen blivit ett experiment, som partnerskapet skall vara enligt instruktionerna från Europeiska socialfonden, som försökt hitta nya strukturer och metoder handlar förmodligen om att medlen koordinerats av den externa aktören Kooperativ konsult. Därmed har projekten inte varit lika snävt bundna till den ordinarie produktionen av välfärd i stadsdelarna som var fallet med Storstadssatsningen. Det ledde också till fler konflikter för delprojektledarna med tjänstemän, politiker och fackliga representanter då NESE:s projekt i stor utsträckning utmanade och problematiserade de etablerade strukturerna och organiseringen av välfärdsproduktionen. NESE har därmed lyckats med något som inte Storstadssatsningen tycks ha kommit i närheten av, som innebär att initiera en nydaning i hur det går att tänka kring och organisera produktionen av välfärd på kommunal nivå.

I sin utvärdering av Storstadssatsningen ställer Törnqvist frågan om vilka principer som ska gälla vid fördelningen av välfärden i Sverige. Under 2000-talet menar han att en allt större del av välfärdsproduktionen blivit projektfinansierad och då också till sin karaktär

kortsiktig. En viktig fråga att ställa i relation till NESE är om EU-projekt ska upprätthålla svensk välfärd i socialt utsatta områden? Projektfinansieringen av välfärdsproduktion kan ha en viktig funktion att fylla genom att den per definition ofta ska vara nydanande och experimentell. Projektfinansieringen gör det därmed möjligt att synliggöra nya aktörer och nya sätt att organisera och strukturera välfärdsproduktion som sedan i dialog med etablerade strukturer inom offentlig verksamhet kan utveckla en ny rationell och kostnadseffektiv modell. En viktig slutsats från Storstadssatsningen är enligt Törnqvist att man inte genom områdessatsningar kan förändra omfattande strukturella förhållanden. En viktig slutsats från NESE är däremot att externt finansierade projekt som har karaktären av experiment i förlängningen *kan* förändra strukturen på den offentliga sektorns mandat, åtagande och verksamhet. Därmed har Europeiska socialfondens program som EQUAL och partnerskapet NESE stor betydelse för utvecklingen på lokal nivå i socialt utsatta områden som Bergsjön och Gunnared.

Sett ur de individuella målens synvinkel och som en komplettering och kompensation till de mest drabbade är Storstadssatsningen enligt Törnqvist både långsiktig och generös. Sett som förändrande av strukturer och i grunden samhällsförändrande, är den däremot maktlös och kortsiktig. För NESE:s del är snarare en motsatt slutsats mer rimligt där man misslyckats med det individuella målet att skapa 50 nya arbetstillfällen men lyckats med att initiera en möjlig förändring bland politiker och tjänstemän när det gäller den grundläggande och långsiktiga utvecklingen av strukturen för framtida produktion av välfärd. NESE är därmed inte ett utslag av samhällets bristande förmåga att hantera de utsatta stadsdelarna, utan snarare en möjlighet att hantera produktionen och utvecklingen av välfärd i ett allt mer komplext svenskt samhälle där etnisk tillhörighet i allt högre grad påverkar möjligheterna att få fullgod omsorg, sjukvård, service och möjligheten att delta i samhällslivet.

# Social ekonomi och offentlig verksamhet kan samverka för välfärd

Den här sista delen i slutrapporten handlar om två saker. För det första görs ett försök att presentera en både djupare och bredare kunskap om relationen mellan social ekonomi, offentlig verksamhet och välfärdsproduktion. Här kommer några av sociologen Pierre Bourdieus begrepp att tillämpas på NESE. För det andra presenteras ett förslag på hur den framtida produktionen av välfärd i svenska stadsdelar och kommuner skulle kunna se ut. Skissen kallas *den ny svenska modellen* och avsikten är att den ska kunna appliceras både på socialt utsatta och mer ”normala” områden. Skissen blir en del i den här slutrapportens huvudtes som går ut på att social ekonomi, offentlig verksamhet och frivilligorganisationer genom tät samverkan kan utgöra en möjlig lösning på problemet med att producera fullgod välfärd i form av vård, omsorg och service till den allt mindre homogena befolkningen i de allt mer komplexa och mångkulturella svenska folkhemmen.

## NESE som ett fält med arenor och aktörer

När Bourdieu talar om de arenor som formar ett fält, tillsammans med de aktörer som är verksamma på fältet, är begreppen position och disposition centrala och de ingår i den förklaringsmodell som återfinns i alla hans arbeten. Han menar att den sociala verkligheten uppstår i ett möte mellan system av dispositioner å ena sidan och system av positioner å den andra.<sup>18</sup> Sociologiska förklaringar kräver därför undersökningar från två håll. För det första behövs undersökningar av system av dispositioner som han ofta kallar habitus och som omfattar allt det människor bär med sig exempelvis i form av livsstil, erfarenheter, utbildning, attityder, normer, förhållningssätt och boendeform (jfr *embodied experience*).<sup>19, 20</sup> Det krävs också undersökningar av andra tillgångar som människor förfogar över. Ett fält är enligt Bourdieu ett strukturerat system av sociala positioner vars grundkaraktär bestämmer situationen för de yrkesgrupper som är verksamma på fältet. Det är också ett system av krafter som existerar mellan dessa positioner som ger att ett fält struktureras internt av maktrelationer. Positionerna som de olika yrkesgrupperna har på

ett fält ger relationer mellan dem som karaktäriseras av att en eller flera yrkesgrupper dominerar och andra yrkesgrupper blir dominerade. Det som avgör om en yrkesgrupp dominerar eller blir dominerad är enligt Bourdieu knutet till i vilken utsträckning representanter inom en yrkesgrupp är bärare av och förfogar över fyra kategorier av resurser:

1. Ekonomiskt kapital såsom budget för att driva en verksamhet.
2. Socialt kapital som olika sorters värdefulla relationer inom det egna fältet och med andra fält.
3. Kulturellt kapital och då i första hand legitim och auktoritativ kunskap i form av akademisk utbildning.
4. Symboliskt kapital i form av prestige och social respekt.<sup>21</sup>

Bourdieu ser också fältet som en social arena inom vilken aktörer manövrerar för att kvarhålla eller erhålla resurser och intressen och det förutsätter specialister, institutioner och erkända värdehierarkier. Ett fält definieras av de intressen och resurser som står på spel inom fältet såsom kulturella varor kopplade till specifika livsstilar, intellektuell distinktion genom utbildning, yrke, mark, politisk makt, social klass och samhällelig status och prestige. Hur specifika och konkreta dessa intressen är varierar beroende på vilket fält som behandlas. Varje fält har, beroende på dess innehåll, även en speciell logik och av aktörerna för-givet-tagen struktur. Aktörerna uppfattar sina handlingar på fältet som en nödvändig

<sup>18</sup> Bourdieu, P. (2000) *Konstens regler. Det litterära fältets uppkomst*. Stockholm/Stehag: Brutus Östlings bokförlag, s. 12.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Se Georg Lakoff (1987) *Women Fire and Dangerous Things*. Chicago: The Chicago University Press. Bourdieus användning av formuleringar som att något är inristat i kroppen och utgör habitus kan utvecklas med resonemang av Georg Lakoff som är professor i lingvistik och talar om *functional & conceptual embodiment*. Kortfattat handlar Lakoffs resonemang om hur våra sätt att förstå och förklara världen har ett slags grund eller början i vår kropp och vår erfarenhet är inte bara beroende av vårt intellekt utan också av kroppens placering i tid och rum. Habitus kan då uppfattas som ett *embodied experience*, en förkroppsligad erfarenhet som danat den du är och hur du agerar.

<sup>21</sup> Bourdieu, P. (1991) *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press, s. 229-231.

och följdriktig konsekvens av fältets grundläggande karaktär.<sup>22</sup>

Ett viktigt antagande för Bourdieu är att den sociala verkligheten både är strukturerad men också, och detta är väsentligt, hierarkiserad. Individer, grupper och institutioner har en genomgripande tendens att av oss människor bli placerade i system med stark rangskillnad. Vi har en benägenhet att ofta organisera våra handlingar och fenomen i noggrant fastställda över- och underordningar, där förhållandet mellan den som dominerar och den som domineras baseras på att den sist nämnda lyder den först nämnda.

Bourdieu är en lite krånglig teoretiker som kan vara svår att förstå men låt oss försöka använda några av hans kategorier och resonemang på NESE och social ekonomi.

A. Vilka *arenor* formar fältet social ekonomi inom NESE?

- a. Europeiska Unionen
- b. Europeiska socialfonden i Sverige
- c. Delprojekten och föreningarna i NESE
- d. Stadsdelsförvaltningarna i Bergsjön och Gunnared
- e. Kooperativ konsult
- f. Politiker i Gunnared och Bergsjön
- g. Gunnared och Bergsjön som bostadsområden
- h. Fackliga organisationer

B. Vilka *aktörer* formar fältet social ekonomi inom NESE?

- a. Tjänstemän inom EU
- b. Tjänstemän inom Europeiska socialfonden i Sverige
- c. Delprojektledarna och medarbetare
- d. Chefer och medarbetare i SDN Bergsjön och Gunnared
- e. Koordinator, ledamöter i ledningsgrupp och styrgrupp
- f. Nämndpolitiker i Bergsjön och Gunnared
- g. Boende i Bergsjön och Gunnared
- h. Fackliga ombud

C. Hur ser *hierarkin* ut inom NESE på fältet social ekonomi?

Stadsdelsförvaltningarna tycks vara högst upp med störst mandat och makt, därefter följer politikerna i nämnderna i Bergsjön och Gunnared. Som nummer tre i hierarkin förefaller det vara rimligt att placera Kooperativ konsult som koordinerar NESE och som fördelar de medel som beviljats av Europeiska socialfonden. På fjärde plats återfinns de olika delprojekten.

På det fält som social ekonomi formar inom NESE har aktörerna c-e olika positioner som ger dem olika mandat och makt att påverka NESE. Det som avgör möjligheterna att ha makt över och påverka NESE kan, om vi använder oss av Bourdieus tankar, hänföras till i vilken utsträckning aktörerna på fältet är bärare av och förfogar över de fyra kategorierna av resurser:

- 1 Ekonomiskt kapital såsom budget för att driva ett delprojekt inom NESE.
- 2 Socialt kapital som olika sorters värdefulla relationer på den egna arenan eller på de olika arenor som formar social ekonomi som ett fält.
- 3 Kulturellt kapital och då i första hand legitim och auktoritativ kunskap i form av yrkestillhörighet och utbildningsnivå.
- 4 Symboliskt kapital i form av prestige och social respekt som för NESE:s del kan omfatta etnisk tillhörighet.<sup>23</sup>

NESE kan betraktas som en social arena inom vilken Kooperativ konsult, delprojekten, stadsdelsförvaltningen och politiken manövrerar för att kvarhålla eller er hålla resurser och intressen. När det gäller produktionen av omsorg och service har vi i Gunnared och Bergsjön etablerade och auktoriserade yrkesgrupper som producerar omsorg och service inom exempelvis socialtjänst, äldreboende och dagverksamheter. Med NESE:s delprojekt dyker det upp nya aktörer som kan uppfattas konkurrera med befintliga institutioner och verksamheter.

I partnerskapet som formade NESE var utgångspunk-

<sup>22</sup> Jenkins, R. (1992) *Pierre Bourdieu*. London: Routledge s. 84.

<sup>23</sup> Ibid.

ten att de olika aktörerna förband sig att samverka på bästa möjliga sätt för att NESE skulle utvecklas så gynnsamt som möjligt. Detta var en ideal situation som inte tog hänsyn till att de olika aktörerna och de verksamheter som de företrädde fungerade på olika sätt och hade olika mål. Vi kan se i NESE att de olika aktörernas intressen konkurrerade och kolliderade med varandra. Det skedde genom att utvecklingen av de intressen som delprojekten hade som handlade om att skapa bärkraftiga sociala företag inverkade negativt på den traditionella produktionen av välfärd som förvaltningen ansvarade för. Vidare var fackföreningsrörelsens ideologiska motstånd mot sociala entreprenörer en aspekt som försvårade delprojektens möjligheter att få uppdrag av stadsdelsförvaltningarna, vilket var paradoxalt då facket var en av medlemmarna i det partnerskap som NESE utgjorde. Ett problem för NESE var också att de olika parterna hade skilda anledningar till varför de deltagit i NESE som ibland inte har varit förenliga med varandra, eller som kanske till och med direkt motverkat varandra. Social ekonomi inom NESE kännetecknas med det inte bara av att vara ett fält, det är på grund av aktörernas ibland motstridiga intressen, ett spänningsfält.

## Den nya svenska modellen

Ambitionen med NESE var att skapa samverkan mellan social ekonomi och offentlig sektor, med ambitionen att utveckla nya organisatoriska lösningar i samarbetet mellan sektorerna för att skapa nya och varaktiga arbetstillfällen. NESE skulle alltså generera verksamheter inom social ekonomi som kompletterade och erbjöd alternativ till produktionen av välfärd inom offentlig sektor. Målet med NESE var också att föreslå en modell för samverkan mellan social ekonomi och offentlig verksamhet. En utgångspunkt för det strukturella arbetet var att de verksamma inom offentlig sektor måste förändra sina attityder och förhållningssätt för att möta nya behov och ett nytt samhälle. En annan utgångspunkt var att de verksamma inom föreningar och ideella verksamheter måste utveckla sitt samhällsengagemang till att skapa ny sysselsättning.

NESE inledde en samverkan mellan offentlig sektor och sociala företag men det utvecklades aldrig lösningar på hur ett tätt samarbete skulle kunna utvecklas. Däremot lyftes angelägna frågor upp på bordet som nu behandlas och som exempelvis berör stadsdelarnas upphandling av tjänster och fackets relation till alternativa producenter av välfärd. NESE etablerade idéer om hur en modell för samverkan mellan social ekonomi och offentlig verksamhet skulle kunna se ut som baserades på nya organisatoriska lösningar.

Benämningen *Den nya svenska modellen* är alltså en omskrivning av den internationellt etablerade bilden av svensk välfärdsproduktion som kallas den svenska modellen. Omskrivningen och innehållet i den har växt fram under utvärderingen av NESE. *Den nya svenska modellen* innebär att staten fortfarande bär det grundläggande ansvaret för produktionen av välfärd. Och det kommunala självstyret med politiker och tjänstemän ansvarar som tidigare för sitt geografiska område. Det nya i modellen handlar om att själva utförandet av välfärdstjänster som vård, omsorg och service sker i nära samverkan mellan sociala företag, offentlig verksamhet och frivilligorganisationer. Det blir därmed en utveckling av den situation vi har idag där dessa aktörer redan finns på arenan men där de oftast verkar isolerat från varandra.

I *den nya svenska modellen* genomförs inte samverkan sporadiskt eller när det uppkommer en akut situation eller när det finns nationella och europeiska projektmedel att söka. Istället görs samverkan till en utgångspunkt för struktureringen och organiseringen av produktionen av välfärd där de olika aktörerna integreras i varandra. Att använda samverkan som grundläggande fundament för produktionen av välfärd skapar stora möjligheter att neutralisera det spänningsfält som idag kännetecknar relationen mellan offentlig verksamhet och alternativa producenter av välfärd som exempelvis sociala företag och frivilligorganisationer. Professor Runo Axelsson och lektor Susanna Bihari-Axelsson redovisar i sin genomgång av forskning om samverkan inom offentlig verksamhet tre olika grader av samverkan. Den lite mjukare formen som kallas *koopera-*

*tion*, den mer formaliserade kallad *kollaboration* och en form som kan innebära finansiell samordning som benämns *integration*.

Avslutningsvis kan man säga att NESE initierade det krävande och långsiktiga arbetet med att utveckla en struktur för samverkan mellan olika aktörer. Delprojektledarna blev, i vissa fall utan att vara medvetna om det, strukturella entreprenörer i lanseringen av en nya svensk modell för välfärdsproduktion som alltså består av samverkan mellan offentlig verksamhet, sociala företag och frivilligorganisationer. Därmed har NESE lyckats med något mycket svårare än det man företog sig att göra och det är att öppna upp den slutna svenska modellen för välfärdsproduktion och synliggöra möjligheterna att både tänka nytt och agera på ett sätt som är mer i linje med det nya svenska samhället. NESE har visat att social ekonomi och offentlig verksamhet kan samverka för välfärd.

# Litteraturlista

- Anheier, H. K., Salamon, L. M., & Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (Eds.). (1998). *The nonprofit sector in the developing world : a comparative analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Amin, A., Cameron, A., & Hudson, R. (2002). *Placing the social economy*. New York: Routledge.
- Bartilsson, S. (2000). *Arbete i egen regi: från arbetsmarknadsprojekt till social ekonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Bartilsson, S., Bland, J., & Kennedy, R. (1997). *Socialt företagande och integration - 22 europeiska exempel*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Borzaga, C., & Santuari, A. (1998). *Social enterprises and new employment in Europe*. Regione Autonoma Trentino-Alto Adige: Trento.
- Carlberg, A. (2001). *Socialt företagande. Om den sociala ekonomins dynamik. Exemplet Basta arbetskooperativ*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Defourny, J., & Campos, J. L. M. (Eds.). (1992). *The Third Sector. Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bryssel: De Boeck-Wesmael.
- DS1998:48. (1998). *Social ekonomi i EU-landet Sverige: tradition och förnyelse i samma begrepp: rapport från en arbetsgrupp*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Leadbeater, C. (1997). *The Rise of the Social Entrepreneur*. Demos.
- Lindqvist, L. (Ed.). (1998). *Om att skapa legitimitet i en ny social ekonomi: exemplet medarbetarägd vård och omsorg*. Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan.
- Kulturdepartementet (1999). *Social ekonomi – en tredje sektor för välfärd, demokrati och tillväxt*. Rapport från regeringens arbetsgrupp.
- Olsson, J., Grut, K., Mattsson, E., & Svenska institutet för social ekonomi. (1998). *Social ekonomi: om kraften hos alla människor*. Stockholm: Brevskolan i samarbete med Svenska institutet för social ekonomi.
- Palmås, K. (2003). *Den barmhärtiga entreprenören – från privatisering till socialt företagande*. Stockholm: Agora.
- Pearce, J. (2003). *Social Enterprise in Anytown*.
- Pestoff, V. A. (1998). *Beyond the market and state: social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Aldershot: Ashgate.
- Spear, R (Edt). (2001). *Tackling social exclusion in Europe: the contribution of the social economy*. Aldershot: Ashgate.
- Sätre Åhlander, A-M. (2001). The social economy: new co-operatives and public sector. *Annals of Public & Cooperative Economics*. Vol 72:3 s. 467-497.
- Westlund, H. (2001). *Social ekonomi i Sverige* (1. uppl. ed.). Stockholm: Fritzes.
- Wijkström, F., & Lundström, T. (2002). *Den ideella sektorn: organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober.
- Wijkström, F., & Stryjan, Y. (1996). *Cooperatives and Nonprofit organizations in Swedish Social Welfare*. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 67:1 s. 5-27.



**FoU***i***väst** **GR**

**FORSKNING OCH UTVECKLING INOM VÄLFÄRDSOMRÅDET**  
**Besök** Gårdavägen 2 • **Post** Box 5073, 402 22 Göteborg • **Tel** 031-335 50 35  
**Fax** 031-335 51 17 • **e-post** fou@gr.to • **www.fouivast.com**