

BOENDERÅDENS UPPGÅNG OCH FALL

Utvärderingar av den nya storstadspolitiken: Storstadsarbetet/Storstadssatsningen
nr 20

Teresa Lindholm

Boenderådens uppgång och fall
En insats för ökat demokratiskt deltagande i Södertälje kommun

Projektet för utvärderingen av Storstadssatsningen
Södertörns högskola

Arkiv förlag i distribution

Besök: L Gråbrödersg 3 c

Box 1559

221 01 Lund

Tel 046-13 39 20 · Fax 046-13 39 29

arkiv@arkiv-forlag.se

www.arkiv.nu

Projektet för utvärderingen av Storstadssatsningen

Södertörns högskola

Huddinge 2005

© Teresa Lindholm

ISSN 1652-0890

ISBN 91 7924 195 6

Tryck: KFS i Lund 2005

Innehåll

1. Inledning 7
 - Rapportens syfte 8
 - Centrala begrepp 8
 - Teoretisk ansats 9
 - Metod och material 12
2. Boenderådens organisation och utveckling 14
 - Etableringsfasen: 1999-2000 14
 - Formaliseringsfasen: 2001-2003 17
 - Frikopplingsfasen: 2004-2005 22
3. Röster från råden 25
 - Om rådsarbetets möjligheter, svårigheter och resultat 25
 - Rådsarbetet som läroprocess 28
4. Återvändsgränd eller språngbräda? 32
 - Återvändsgränd med början och slut i politiken 32
 - Representationsproblemet 38
 - Boenderåden som individuell språngbräda 41
 - Strategier för framtiden? 43
5. Slutsatser 47
- Referenser 50

1. Inledning

Ökad delaktighet och deltagande i det offentliga livet har blivit en central politisk angelägenhet i spåren av det minskade valdeltagandet i Sverige under senare decennier, en trend som varit allra tydligast i storstädernas socioekonomiskt utsatta stadsdelar. I syfte att öka den ekonomiska tillväxten och råda bot på den fördjupade sociala och etniska segregationen i landet lanserade riksdag och regering 1999 en ny storstadspolitik, med demokrati och delaktighet som ett av flera prioriterade målområden.¹ Mellan staten och sju storstadskommuner slöts lokala utvecklingsavtal med riktlinjer för politikens praktiska genomförande.² I de lokala utvecklingsavtalen betonas bland annat att arbetet inom samtliga målområden bör utgå från ett så kallat underifrånperspektiv.³

De sju storstadskommunerna har alla haft olika sätt att hantera kravet på ett underifrånperspektiv och arbeta för ett ökat demokratisk deltagande. I Södertälje kommun valde man att inrätta så kallade boenderåd, med syfte att skapa bestående forum för dialog och medborgarinflytande i de fyra berörda stadsdelarna⁴. Visionen var att de boende på detta sätt skulle ges reell makt att påverka utvecklingen i sina bostadsområden, och råden uppmärksammades i många sammanhang som ett djärvt demokratiskt experiment.⁵ Men efter flera års arbete beslutade kommunstyrelsen i Södertälje att från och med juni 2004 ”frikoppla” boenderåden och dra tillbaka det kommunala stödet till verksamheten.⁶ Därmed var också det ”djärva” expe-

1. Prop. (1997/98:165), *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Stockholm: Regeringskansliet. De åtta målområdena är: 1) Ökad sysselsättning, 2) Minskat socialbidragstagande, 3) Det svenska språket (språkutveckling), 4) Grundskolan, 5) Höjd utbildningsnivå, 6) Livsmiljö (trygghet och trivsel), 7) Folkhälsa, 8) Demokrati och delaktighet.

2. De sju kommuner som omfattas av storstadsarbetet är Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje.

3. SOU (2005:29). *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: XGS Grafisk Service, s. 107.

4. De fyra stadsdelar i Södertälje kommun som varit föremål för Storstadssatsningen är Fornhöjden, Geneta, Hovsjö och Ronna.

5. Se Lindström, J. (2002). *Ett demokratiskt experiment. Ronna och Geneta, Södertälje kommun*. Huddinge: Södertörns högskola, s. 37.

6. Södertälje kommun, kommunledningskontoret, tjänsteskrivelse 2003-11-30.

rimentet till ända för kommunens del. Denna rapport ska handla om boenderådens utveckling från starten 1999 till våren 2005.

Rapportens syfte

Rapportens övergripande syfte är att beskriva, analysera och diskutera boenderådens utveckling från starten 1999 till våren 2005, genom att placera råden i deras historiska, organisatoriska och politiska kontext. Att diskutera och väcka frågor utgör därmed en minst lika viktig del av framställningen som att analysera och presentera svar. Trots retoriken om ett underifrånperspektiv i storstadsarbetet är de boende aktörer som sällan kommer till tals, såväl i sammanhang där beslut fattas som i det stora antal utvärderingsrapporter som producerats.⁷ Därför syftar rapporten även till att lyfta fram rådsmedlemmarnas tankar och erfarenheter från tiden i boenderåden. Vad tycker de som varit "utsatta" för detta "demokratiska experiment"? Samtidigt som rapporten till stora delar handlar om att blicka bakåt i "backspegeln" finns också en ambition att rikta blicken framåt. Hur planerar man att ta tillvara de erfarenheter som gjorts och fortsätta arbetet för att stärka det demokratiska deltagandet i Södertälje kommun?

Centrala begrepp

Underifrånperspektivet har framhållits som en grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt förändringsarbete i de stadsdelar som berörs av Storstadsattsningen. Men vad innebär egentligen detta begrepp? I *Storstad och framtid – storstadsarbetet 1999–2002* beskriver Storstadsdelegationen underifrånperspektivet som att kommunerna kontinuerligt bör stämma av arbetet i de berörda stadsdelarna mot de boendes behov och viljeyttringar. Staten anser också att de boende bör vara delaktiga i framtagandet av målformuleringar och lokala åtgärdsplaner, men att själva initiativet till åtgärder av olika slag inte nödvändigtvis måste komma direkt från de boende. Underifrånperspektivet ska alltså inte tolkas som liktydigt med ett underifråninitiativ.⁸

7. SOU (2005:29), s. 102f.

8. Storstadsdelegationen (2002). *Storstad och framtid – storstadsarbetet 1999–2002*. Stockholm:Näringsdepartementet.

Som ett svar på statens krav på ett underifrånperspektiv i storstadsarbetet och målsättningen om ett ökat demokratiskt deltagande inrättades i Södertälje kommun de så kallade boenderåden, med syfte att bidra till ett ökat *brukar- eller boendeinflytande*. Men liksom underifrånperspektivet är även brukarinflytande ett tvetydigt och relativt vagt begrepp. Vilka är egentligen brukarna? Enligt den statliga definitionen innefattas i begreppet brukare ”de personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den under relativt lång period”.⁹ I detta sammanhang avser begreppet brukare de boende i de berörda stadsdelarna i Södertälje kommun, som genom boenderåden skulle ges ökad möjlighet till inflytande över utvecklingen i sina bostadsområden.

Samtidigt finns också en risk att ett ökat brukarinflytande kan komma att innebära en försvagning av demokratin, snarare än en förstärkning. Brukarinflytandet innebär att viss beslutanderätt flyttas från de politiska organen, och de representanter som den breda skaran av medborgare valt, till en avgränsad grupp av brukare. Därför kan ett ökat brukarinflytande å ena sidan betraktas som en metod för att stärka den lokala demokratin och å andra sidan som ett hot mot den representativa demokratin jämlikhetsideal.¹⁰ Detta väcker in sin tur frågor om representativitet och ansvarsutkrävande. Vilka människor är det som engagerat sig i boenderåden? Kan dessa sägas vara representativa för de boende, eller utgör de tvärtom en ny ”boendeelit”?¹¹ Vem bör stå till svars för de beslut och åtgärder som vidtagits? Frågeställningarna är komplexa och kan inte, även om de bör nämnas, ges några uttömmande svar i denna rapport.

Teoretisk ansats

Underifrånperspektiv och demokratiskt deltagande utgör två centrala teman i denna rapport. Därför ska jag i korta ordalag redogöra för grunderna för den svenska demokratin och presentera huvudlinjerna i den kritik som brukar riktas mot denna demokratimodell. Den svenska demokratin vilar på två grundpelare: principen om representativ demokrati och principen om parlamentarism, som finns inskrivna i den svenska grundlagen. I regeringsformens portalparagraf fastslås att:

9. Wide & Gustavsson (2001). *Lokal demokrati i förändring – en översikt*. Stockholm: Norstedts.

10. SOU (1999:93). *Det unga folkstyret*, s. 153.

11. SOU (2005:29), s. 180.

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunalt självstyre. Den offentliga makten utövas under lagarna (Sveriges grundlagar och riksdagsordningen).

Den representativa demokratimodellen innebär att de politiska besluten fattas av valda politiker, vilket medför att medborgarna inte deltar direkt i beslutsfattandet. Istället ger de uttryck för sin vilja och preferens i allmänna, periodiska val där de genom avläggandet av sin röst väljer mellan olika program som de politiska partierna presenterar. De representanter som utses ska sedan företräda folket i riksdag och kommunfullmäktige inom den ram som lagen föreskriver. Med det representativa, parlamentariska statskicket blir demokrati en metod eller ett institutionellt arrangemang för att fatta politiska, legala och administrativa beslut.¹² Ett centralt problem inom teoribildningen om demokrati är hur kriterierna delaktighet, representativitet och ansvarsutkrävande bäst kan uppfyllas. En av anledningarna till den representativa demokratimodellens stora genomslag världen över är dess ”lösning” på problematiken med representativitet och ansvarsutkrävande: medborgarna röstar fram politiska representanter som sedan har ansvarsskyldighet och kan avsättas om de inte fullgör sina åtaganden.¹³

Men den representativa demokratin har mött kritik från flera håll, som huvudsakligen följer två angreppslinjer. Enligt den ena angreppslinjen, som anförs av alternativa demokratiskolor som direkt- eller deltagardemokrati och deliberativ demokrati, brister den representativa demokratin i *delaktighet* och *medborgarskolning*. Företrädarna för deltagarskolan anser att medborgarna bör vara direkt delaktiga i det politiska beslutsfattandet, istället för att beslutanderätten delegeras till politiska representanter på ett närmast permanent vis. Medborgarna bör alltså ges inflytande över de beslut som direkt berör dem, via såväl formella som informella kanaler vid sidan av allmänna val och politisk representation. Ett exempel på en form av deltagardemokrati är nationella och lokala folkomröstningar. En annan viktig kanal för inflytande bör, enligt denna skola, gå via föreningslivet. Genom

12. Lawson, A. (2002b). *Storstadssatsningen i Södertälje och Huddinge. En process för demokratiutveckling och förvaltningsförnyelse*. Research report 4/2002. Huddinge: Södertörns högskola, s. 11f.

13. SOU (2000:1). *En hållig demokrati!: politik för folkstyrelse på 2000-talet: Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, s.28.

att människor deltar i föreningsliv och offentlig debatt kan de utöka sitt "sociala kapital", samtidigt som beslutens kvalitet förbättras.¹⁴

Anhängare av den deliberativa skolan vänder sig i första hand mot den representativa demokratin inriktning på kompromisser, som ingen är riktigt nöjd med. Man anlägger därmed en kvalitativ aspekt på den politiska beslutsprocessen och förespråkar samförstånds lösningar genom rationella offentliga samtal, vilket antas leda till bättre beslut.¹⁵ Här betonas med andra ord samtalets och diskussionens fundamentala betydelse för demokratin, där de individuella intressena underordnas det "det gemensamma bästa". Endast beslut som bygger på övertygelser som uppstått i fria samtal medborgare emellan kan vinna förtroende och legitimitet. En nödvändig förutsättning för en fungerande demokrati är därför offentliga arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. Dessa arenor och samtal behöver inte nödvändigtvis rymmas inom ramen för partiorganisationen. Istället bör civila organisationer ta ett större ansvar för att systematiskt organisera åsikter och önskemål från olika grupper i samhället. På så vis kan en komplementär, informell beslutsordning på lokal nivå skapas vid sidan av den formella.¹⁶

Kritikens andra angreppslinje handlar om den representativa demokrati-modellens *bristande representativitet* och tendens till politisk exkludering. Enligt denna kritik står den representativa demokratin för en *idéernas politik* (åsiktsrepresentation) som bör kompletteras med en *närvarons politik*. Istället för att idéerna representeras genom att politiska partier artikulerar och sammanställer medborgarnas åsikter måste olika grupper av människor med olika erfarenheter representeras av sig själva, åtminstone i början. Detta innebär ett krav på jämställd representation av kvinnor och män, en balans mellan olika etniska grupper och politisk inkludering av grupper som upplever sig som marginaliserade eller nedtystade.¹⁷

Statsvetaren Robert Putnam menar att människors tillgång till *socialt kapital* är en grundläggande förutsättning för en stabil och fungerande demokrati, varför även detta begrepp bör förklaras närmare. Det sociala kapitalet kan beskrivas som ett inslag i samhällsorganisationen i form av

14. Lawson, A. (2003). *Storstadssatsningen i Stockholm. En studie av insatser för att stärka det demokratiska deltagandet i Husby, Rinkeby, Rågsved, Tensta och Skärholmen*. Huddinge: Södertörns högskola, s. 14f.

15. Ibid.

16. SOU (2000:1), s. 22f.

17. Lawson, A. (2003), s. 15.

ömsesidigt förtroende, gemensamma normer och sociala nätverk eller ”kontakter” som underlättar samordnade handlingar – mellan medborgare, myndigheter, partier, organisationer, grannar i ett bostadsområde etcetera. Därmed innefattar begreppet även kunskap om de formella och informella regler, koder och rutiner som gäller inom föreningsliv och andra typer av forum för debatt och kollektivt agerande. Men det sociala kapitalet är inte alltid jämt fördelat mellan olika individer och grupper av människor, vilket i sin tur skapar ojämlika förutsättningar att utöva inflytande och delta i det offentliga livet. Samtidigt utgör just deltagandet – i politiken, föreningslivet och liknande sammanhang – nyckeln till att förvärva socialt kapital. Annorlunda uttryckt kan man säga att de flesta former av socialt kapital fungerar enligt principen att de ökar med sin användning och töms om de *inte* används.¹⁸

Metod och material

Denna utvärderingsrapport om boenderåden i Södertäljes fyra ”storstadsområden” är processinriktad och bygger på en kvalitativ metod. Med detta avses att materialet främst består av kvalitativa intervjuer och observationer samt att fokus riktas mot boenderådets utveckling över tid. Utvärderingen följer en modell i tre steg: 1) beskriva, 2) analysera, 3) diskutera. Steg ett syftar till att ge en övergripande beskrivning av boenderådets utveckling medan steg två innebär en fördjupad analys där de omständigheter som haft betydelse för rådets utveckling ringas in. I steg tre förs slutligen en diskussion om boenderådets representativitet och eventuella effekter samt kommunens beredskap för ett fortsatt, långsiktigt demokratiseringsarbete. För att ge en så nyanserad bild som möjligt anläggs både ett målgrupps- och ett tjänstemannaperspektiv.

Rapporten baseras på tretton intervjuer med de fyra stadsdelsutvecklarna i Södertälje kommun och nio boenderådsmedlemmar: två vardera från råden i Geneta, Hovsjö och Ronna och tre från Fornhöjdens boenderåd.¹⁹

18. Putnam, R. (1996). *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.

19. Av de nio boenderådsmedlemmarna var fem män och fyra kvinnor. Medan fem av medlemmarna hade assyrisk/syriansk bakgrund hade tre svensk och en serbisk bakgrund. Informanternas ålder varierade från 20 till 60 år. Att tre medlemmar från Fornhöjdens boenderåd intervjuats beror på att detta råd haft viss nyrekrytering av yngre medlemmar under 2003 och 2004. Till skillnad från de kommunala tjänstemän och kommunpolitiker som intervjuats, vars identitet inte alltid kan eller bör döljas, har jag valt att hålla de intervjuade rådsmedlemmarna anonyma.

Till detta tillkommer fyra kortare telefonintervjuer (15–20 min) med en kommundiensteman samt en socialdemokratisk, en moderat och en miljöpartistisk kommunpolitiker. Intervjuformen kan beskrivas som semistrukturerad, det vill säga som ett samtal av ganska informell karaktär som följer ett antal övergripande teman och frågeställningar. Intervjuerna har spelats in på band och transkriberats i sin helhet medan telefonintervjuerna dokumenterats med hjälp av minnesanteckningar. Intervjumaterialet kompletteras därtill av fyra observationer gjorda vid boenderådets möten och diverse statliga och kommunala dokument. Eftersom ett av rapportens syften är att sammanfatta en flerårig utvecklingsprocess är tidigare rapporter och artiklar om boenderåden från utvärderingsgruppen på Södertörns högskola ytterligare en viktig källa. Avsnitten om boenderådets etablerings- respektive formaliseringsfas i kapitel 2 bygger huvudsakligen på en rapport av Anna Karlsson, som beskriver rådets utveckling från 1999 till 2003, medan övriga delar främst baseras på nyinsamlat material.²⁰

20. Karlsson, A. (2003). *Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden*. Hudinge: Södertörns högskola.

2. Boenderådens organisation och utveckling

Det övergripande syftet med boenderåden i Södertälje var att, i enlighet med storstadspropositionen, öka det demokratiska deltagandet bland invånarna i de berörda stadsdelarna. Tanken var att råden skulle fungera som representanter för de boende och stärka deras möjlighet till inflytande över det egna bostadsområdet. De lokala behoven och önskemålen skulle därigenom göras till utgångspunkt för de olika åtgärder som igångsattes inom ramen för Storstadssatsningen. Förhoppningen var att det ökade inflytandet på lokal nivå också skulle leda till ett ökat engagemang i samhällslivet i övrigt. Därtill syftade råden även till att verka för en positiv utveckling i stadsdelarna genom att initiera samverkan och fungera som kommunikationskanal eller koordinator mellan olika parter, så som boende, lokala föreningar och organisationer, myndigheter, kommun och andra beslutande organ. På så vis ville man utnyttja områdenas resurser effektivare och ta tillvara de lokala aktörernas idéer och kompetens. Sammanfattningsvis var det långsiktiga syftet och visionen bakom råden att stärka närdemokratin och skapa bestående forum för dialog och medborgarinflytande, med förutsättningar att leva vidare efter Storstadssatsningens slut. I det följande ges en beskrivning av rådets utveckling från starten 1999 till våren 2005.

Etableringsfasen: 1999–2000

Vid tidpunkten för Storstadssatsningens början ingick både Ronna och Geneta i Västertäljes kommundel, vilket resulterat i att storstadsarbetet i de båda stadsdelarna fått en likartad utformning. Som ett första steg gjordes år 1999 en inventering av idéer för det fortsatta utvecklingsarbetet i områdena, som sammanställdes i åtgärdsprogrammen *Ronnas framtid* och *Geneta i rörelse*. Åtgärdsprogrammen togs huvudsakligen fram i samråd mellan kommunala tjänstemän och olika lokala föreningar och organisationer. Eftersom idéerna i programmen inte rymdes inom ramen för Storstadssatsningens målområden utarbetades en prioriteringsordning där man enades om att i första hand satsa på åtgärder för barn och ungdomar. Även

åtgärder med inriktning mot sysselsättning och delaktighet var prioriterade områden. Samtidigt skapades en styrgrupp bestående av kommunalnämndens ordförande, kommunalschefen och representanter för skola, fastighetsägare, polis, kyrka, lokala näringsidkare med flera, och en gemensam stadsdelsutvecklare för Ronna och Geneta anställdes.

Samma år inrättades även de första interimistiska råden i de båda stadsdelarna med en sammansättning av tjänstemän och föreningsrepresentanter, vars främsta uppgift var att förbereda bildandet av ordinarie boenderåd. I Ronna kom interimrådet att fungera som en rådgivande instans gentemot kommunalförvaltningen i frågor rörande storstadsarbetet, vilket bland annat innebar att alla beslut om insatser måste godkännas av rådet. För att stärka underifrånperspektivet tillsattes vid övergången från interimrådet till Ronnarådet en valberedning där invånarna i området fick möjlighet att rösta eller själva ställa upp som kandidater vid ett öppet stormöte. I december 2000 skapades Ronnarådet där majoriteten av ledamöterna var boenderepresentanter, men också företrädare för olika föreningar och församlingar. Vid samma tidpunkt övergick även interimrådet i Geneta i det så kallade Genetarådet, och ett antal boenderepresentanter samt representanter för församlingar och föreningar i området valdes in i rådets ordinarie uppsättning. Men rådet innefattade också ett antal tjänstemän och privata näringsidkare med verksamhet i Geneta som tilldelades en adjungerande roll. För att säkra rådets representativitet fastslogs att högst 75 procent av ledamöterna fick vara representanter för medlemsorganisationer, varav minst hälften för föreningar. Därtill bestämdes även att majoriteten av rådets ledamöter skulle vara bosatta i Geneta.

I Hovsjö kom Storstadssatsningen att utgöra en fortsättning på tidigare satsningar, bland andra det så kallade Lyftet.²¹ I enlighet med storstadspropositionen utarbetades 1998 åtgärdsplanen *Hovsjö 2000-talet*, som huvudsakligen baserades på undersökningar i området utförda av Socialhögskolan, Lyftet och det kommunala bostadsföretaget Telge Bostäder. En av de idéer som framkom var att skapa en mötesplats och ett samlande organ för de lokala ideella föreningarna. Därför bildades Hovsjö föreningsråd som bestod av representanter för olika föreningar och verksamheter i stadsdelen, vilka kunde delas upp i två kategorier: fullvärdiga medlemmar

21. Lyftet finansierades med medel från den så kallade Blommansatsningen.

med rösträtt och adjungerade medlemmar utan rösträtt. Till den förstnämnda kategorin hörde ideella föreningar med sin styrelse i området medan den andra kategorin bestod av aktörer som Telgebostäder, Riksbyggen, fritidsgård, skola och andra verksamheter i Hovsjö. Föreningsrådet kan i mångt och mycket sägas motsvara de förberedande interimistiska råden i Ronna och Geneta.

Även i Fornhöjden var Storstadssatsningen en fortsättning på en tidigare satsning, Boendecentrum, som startades redan 1996.²² Boendecentrum grundade sig på en enkätundersökning och öppna möten med boende och syftade främst till att skapa trygghet och trivsel samt att stärka närdemokratin i området. När Storstadssatsningen påbörjades i juli 1999 koncentrerades flertalet insatser till detta Boendecentrum och två andra nystartade centrumbildningar, Utbildningscentrum och Familjecentrum. Boendecentrum byggde på samverkan mellan lokala bostadsföretag, föreningar och organisationer. Utbildningscentrum innefattade verksamhet inom barnomsorg och skola, och Familjecentrum var inriktat på folkhälsovård och samverkan med landstinget och barnavårdscentralerna. I varje centrum fanns en projektledare och verksamheterna kopplades samman genom det nyinrättade boenderådet. Modellen för boenderådet i Fornhöjden byggde på ett samarbete mellan de lokala bostadsrätts- och hyresgästföreningarna och innebar att varje förening utsåg två ledamöter till rådet, som ansågs representativa för de boende i området.

Till skillnad från råden i Geneta, Hovsjö och Ronna, som arbetade med frågor inom flera olika sektorsområden, valde boenderådet i Fornhöjden tidigt att avgränsa sitt arbete till frågor inom målområdet trygghet och trivsel. En annan skillnad mellan Fornhöjden och de övriga områdena rör de inventeringar som legat till grund för stadsdelarnas åtgärdsprogram. I Ronna och Geneta togs åtgärdsprogrammen fram i samråd med föreningar och organisationer medan man i Hovsjö använde undersökningar från Socialhögskolan och Telge Bostäder. I Fornhöjden baserades åtgärdsplanerna på enkätundersökningar och öppna möten med de boende, vilket kan ha bidragit till ett starkare underifrånperspektiv. Ytterligare en skillnad var att rådet i Fornhöjden endast strävade efter inflytande i problemformuleringsfasen, och inte i genomförande- eller implementeringsfasen. I de

22. Även Boendecentrum kom till under tiden med Blommansatsningen, men övergick senare till att finansieras med storstadsmedel.

övriga råden fanns däremot en ambition att vara med och påverka även själva genomförandeprocessen, det vill säga inte bara *vad* som görs utan även *hur* åtgärder genomförs.

Att råden kom att utformas på olika sätt berodde inte bara på de fyra stadsdelarnas olika förutsättningar. Vid denna tidpunkt, då storstadsarbetet fortfarande leddes av kommunalnämnderna, fanns ett relativt stort utrymme för de lokala aktörerna att sätta sin prägel på arbetet. Detta gjorde att de fyra stadsdelsutvecklarna och deras personliga erfarenheter, ställningstaganden och kontaktnät fick stor betydelse för hur arbetet med boenderåden tog form.²³ I denna etableringsfas var entusiasmen och förhoppningarna om att kunna påverka och genomdriva förändringar stor bland många av de boende i stadsdelarna. Särskilt Ronna, där rådet inledningsvis åtnjöt ett relativt stort inflytande över det lokala utvecklingsarbetet, präglades av en påtaglig ”nybygggaranda”.

Formaliseringsfasen: 2001–2003

I oktober 2000 ägde en omfattande omorganisering rum i Södertälje kommun, vilket innebar att kommunalnämnderna, som tidigare haft det operativa ansvaret för storstadsarbetet i de berörda stadsdelarna, ersattes med sektorsbaserade facknämnder. I och med detta upphörde också det nära samarbetet mellan boenderåden och kommunalens representanter och samtliga lokala insatser placerades istället under de nybildade facknämnderna och fackkontoren. Enligt flera av stadsdelsutvecklarna innebar centraliseringen att det blev svårare att arbeta med ett områdes- och underifrånperspektiv. Omorganisationen och det nya ledarskapet medförde även oklarheter och diskussioner om rådets befogenheter, vilket gjorde att många upplevde rådets inflytande som hotat. Detta väckte både besvikelse och misstro bland de boende och stämningen var stundtals mycket upprörd. I Ronna hölls till exempel ett uppmärksammat protestmöte 2001, där bland annat Länstidningen närvarade.²⁴ För att försöka komma till rätta med problemen utarbetade kommunledningskontoret ett antal förslag till

23. Dahlgren, M. & Lindström, J. (2000). *Förstudie kring Storstadssatsningen i Södertälje*. (Opublicerat material), s. 15f.

24. Lindström, J. (2004). *Organisation och styrformer mellan praktik och retorik. Storstadsarbetet i Södertälje kommun 1999–2004*. Huddinge: Södertörns högskola, s. 29ff.

modeller för rådens organisering och befogenheter. Samtliga råd valde under år 2001 modellen för villkorad delegation, som förutsätter att råden definieras som representanter för brukarna, det vill säga de boende i de fyra berörda områdena. Det innebar att även Hovsjö föreningsråd övergick i Hovsjö boenderåd samtidigt som kravet på att rådets samtliga ledamöter måste vara bosatta i Hovsjö infördes.

Enligt den nya modellen skulle stadsdelsutvecklaren fatta de formella besluten i samråd med rådet, som gavs vetorätt. Stadsdelsutvecklaren tilldelades också villkorad delegation, med ansvar för medel ur trygghets- och trivselfonden samt ansvar för redovisning, uppföljning och kvalitetskontroll. I juni 2001 gavs facknämnderna i uppdrag av kommunstyrelsen att utreda vilka frågor som skulle kunna överföras till råden. I uppdraget ingick även att utse kontaktpolitiker samt att distribuera föredragningslistor och nämndprotokoll till råden. Under denna period uppkom också bland kommunens tjänstemän och politiker diskussioner om brister i rådets representativitet och legitimitet. Eftersom råden i Hovsjö, Geneta och Ronna delvis bestod av representanter för olika föreningar, organisationer och församlingar ansågs de inte tillräckligt representativa för de boende i övrigt. Däremot hade man en positivare inställning till boenderådet i Fornhöjden som bestod av representanter från området hyresgäst- och bostadsrättsföreningar. Mot denna bakgrund beslutade kommunstyrelsen i januari 2002 att inrätta partiopolitiska personval till råden i Geneta, Hovsjö och Ronna, för att på så vis skapa nya, legitima boenderåd.

I april 2002 genomfördes det första valet till de tre nämnda råden samtidigt som den officiella benämningen *Boenderåd* fastställdes för samtliga råd i Södertälje kommun. Valproceduren var densamma som vid val till kommunfullmäktige och riksdag, med undantag för rösträttsåldern som sänktes till sexton år. Inför valet anordnades en omfattande informationskampanj som följdes av en nomineringsperiod då de nominerade i varje stadsdel utnämndes. Trots informationssatsningen blev valdeltagandet relativt lågt och uppgick i Ronna och Geneta till cirka 9 procent och i Hovsjö till 10 procent.²⁵ I Ronna och Hovsjö tillsattes nio ordinarie ledamöter och nio ersättare medan man i Geneta utsåg nio ordinarie och åtta

25. Karlsson, A. (2003). *Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden*. Huddinge: Södertörns högskola, s. 31.

ersättare. För Ronnas och Hovsjös del innebar valet ganska omfattande förändringar i rådets sammansättning medan rådet i Geneta behöll många av sina gamla ledamöter. I tabellen nedan presenteras rådets sammansättning i maj 2002.

Figur 1. Sammanställning över sammansättningen i Ronna, Geneta, Hovsjö och Fornhöjdens boenderåd maj 2002.²⁶

	Ronna	Geneta	Hovsjö	Fornhöjden
Ord. ledamöter assyrisk/syriansk bakgrund	8	8	9	0
Ord. ledamöter svensk, nordisk eller annan bakgrund	1	1	0	9
<i>Totalt antal ord. ledamöter</i>	9	9	9	9
Ersättare assyrisk/syriansk bakgrund	7	5	6	0
Ersättare svensk, nordisk eller annan bakgrund	2	3	3	4
<i>Totalt antal ersättare</i>	9	8	9	4
Män bland ordinarie	4	7	4	2
Kvinnor bland ordinarie	5	2	5	7
Åldersspridning bland ordinarie	1939-80	1928-72	1950-74	1924-52

Källa: Södertälje kommun: Valresultat i val till boenderåd i Geneta, Ronna samt Hovsjö; Södertälje kommun: Kommunledningskontoret. *Rapport från boenderådets arbete*. 5 februari 2003.

I råden i Geneta, Hovsjö och Ronna dominerade den assyriska/syrianska befolkningsgruppen bland både ordinarie ledamöter och ersättare. I Fornhöjdens boenderåd hade flertalet medlemmar däremot traditionell svensk bakgrund, både av de ordinarie ledamöterna och ersättarna. I Hovsjö och Ronna var könsfördelningen bland ledamöterna relativt jämn medan det i Fornhöjden fanns en övervikt av kvinnor och i Geneta en övervikt av män. Åldersspridningen var relativt jämn i samtliga råd, med undantag för Fornhöjden där medelåldern var något högre än i övriga råd. År 2003 hade dock rådets sammansättning förändrats något till följd av avhopp med varierande orsaker, som utflyttning från orten och tidsbrist. I Ronna hade två personer avsagt sig sitt uppdrag, i Hovsjö sju personer och i Geneta sex personer. Samtidigt var uppslutningen vid rådets möten i avtagande i vissa av råden, vilket innebar att arbetet huvudsakligen utfördes av en liten grupp engagerade och aktiva medlemmar.

26. Ibid, s. 32.

I enlighet med den nya arbetsordningen utsåg varje råd ett presidium bestående av ordförande, 1:e viceordförande, 2:e viceordförande och en sekreterare. Presidiet fungerade som ett beredningsorgan med uppgift att fastställa dagordning och förbereda ärenden till rådsmötet, där besluten sedan fattades. I särskilda ärenden hade presidiet också rätt att lämna yttranden och fatta beslut på rådets vägnar. Samtidigt innebar de nya arbetsformerna att rådets befogenheter klargjordes, vilket bland annat innebar att rådets främsta arbetsområde kom att bli trygghets- och trivselfrågor. Därför föll det även på rådets lott att ta ställning till bidragsansökningar för medel ur trygghets- och trivselfonden. I andra typer av frågor gavs rådet förslagsrätt till kommunstyrelsen och facknämnderna samt rollen som remissinstans i alla områdesspecifika ärenden. Dessutom tilldelades råden uppgiften att följa upp alla insatser som genomförts i områdena. Befogenheterna begränsades dock genom att andra former för brukarinflytande, som olika typer av lokala brukarstyrelser, gavs beslutsföreträde i ärenden inom sitt sektorsområde. Råden ålades också att minst två gånger per år anordna dialogträffar, för att ge de boende möjlighet att ställa frågor och få information om det pågående utvecklingsarbetet i stadsdelarna. Samtliga boenderåd har efter valet 2002 anordnat en eller flera dialogträffar, men uppslutningen bland de boende har varit ganska blygsam.

Valen till råden i Geneta, Hovsjö och Ronna fick något olika följder för rådets fortsatta arbete. Samtidigt fanns också många gemensamma drag. I likhet med boenderådet i Fornhöjden kom även de övriga tre råden främst att arbeta med frågor rörande trygghet, trivsel och utemiljö. Med undantag för Fornhöjdens boenderåd fanns vid denna tidpunkt, särskilt i Ronna och Hovsjö, en uppfattning om att bidragsansökningarna till trygghets- och trivselfonden tog allt för mycket tid i anspråk och inkräktade på rådets långsiktiga arbete med viktiga sakfrågor. Inget av de fyra råden upplevde heller att situationen efter valet motsvarade de ambitioner och förväntningar som fanns vid satsningens början. På grund av bristande samverkan och kontakt med både kommunala tjänstemän och politiker i olika facknämnder fick råden aldrig någon reell möjlighet att fungera som remissinstanser. Ronnarådet blev exempelvis aldrig kontaktat av de kontaktpolitiker som facknämnderna fick i uppdrag att utse. Samtliga råd hade dock visst samarbete med samhällsbyggnadskontoret kring olika uppdragsprojekt

i områdena. I Geneta fanns ett utbrett missnöje med de många bytena av stadsdelsutvecklare, vilket hämmade arbetet och gjorde det svårt att etablera och upprätthålla kontakter.

Ett problem som samtliga boenderåd delade var svårigheterna att engagera de boende i förändringsarbetet. I Geneta menade man dock att kontakten med de boende ändå var relativt god, eftersom rådsmedlemmarna varit verksamma i lokala föreningar och bosatta i området sedan lång tid. Även om råden kommit olika långt i sin samverkan med andra lokala aktörer ingick samtliga råd i någon typ av lokala nätverk. Trots vissa problem hade råden i Hovsjö, Geneta och Fornhöjden år 2003 funnit någorlunda väl fungerande arbetsformer. Här bör också tilläggas att Fornhöjden, det vill säga det enda råd som inte haft något val, var det boenderåd som präglats av störst kontinuitet. I Ronna medförde valet däremot stora förändringar i rådets sammansättning och därmed även vissa svårigheter. Eftersom flertalet av de nya medlemmarna saknade tidigare erfarenheter av föreningsverksamhet gick arbetet trögt, vilket gjorde att rådet år 2003 ännu inte lyckats finna fungerande arbetsformer.

Som framgått kom de fyra råden att utvecklas något olika. I Ronna och Geneta bildades till en början råd med de boende och representanter för olika föreningar och organisationer medan det första föreningsrådet i Hovsjö helt byggde på föreningsrepresentation. Med tiden stärktes dock boenderepresentationen, för att i och med införandet av modellen för villkorad delegation bli helt dominerande. Därför kan man säga att dessa tre råd utvecklats mot en mer brukarorienterad modell, till skillnad från rådet i Fornhöjden som ända från början haft mer korporativa inslag. Den korporativa modellen innebär att representanter för olika intressegrupper, organisationer eller föreningar får inflytande över beslutsprocessen och får sin legitimitet genom att dessa fått sina medlemmars förtroende. Den brukarorienterade modellen legitimeras däremot genom att brukarna, det vill säga de som berörs av en verksamhet, ges inflytande över den. Medan den brukarorienterade modellen är mer generell till sin karaktär har den korporativa modellen vissa selektiva inslag, genom att endast medlemmar i specifika organisationer eller föreningar kan ingå i rådet.²⁷

27. Rothstein, B. (2001). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag, s. 72f.

Frikopplingsfasen: 2004–2005

I december 2003 beslutade kommunstyrelsen i Södertälje att ”frikoppla” boenderåden och därmed upphöra med det ekonomiska stödet till verksamheten från och med den 30 juni 2004. Med anledning av detta anordnades i mars 2004 ett möte med samtliga boenderåd där även stadsdelsutvecklarna och representanter för kommunledningskontoret och Södertörns högskola närvarade.²⁸ På mötet diskuterades frågan om boenderådens möjligheter att överleva utan det kommunala stödet samt på vilket vis man borde organisera sig, som enskilda ideella föreningar eller som underavdelningar till en övergripande paraplyorganisation för samtliga boenderåd i Södertälje. Även om flertalet av de närvarande rådsmedlemmarna var överens om fördelarna med att bilda en gemensam paraplyorganisation – vilket bland annat skulle innebära en ökad samlad styrka och möjligheter att bredda organisationen till andra stadsdelar i kommunen – nådde råden aldrig fram till något beslut. Diskussionerna fortsatte istället vid ett andra möte några veckor senare, men även denna gång avslutades mötet med en mängd obesvarade frågor.²⁹ En trolig förklaring är att rådsmedlemmarna, trots att de flesta uttryckte en vilja att fortsätta arbetet, tycktes ganska villrådigta inför hur de skulle gripa sig an denna uppgift.

Hösten 2004 hade aktiviteterna i Geneta och Ronna boenderåd avstannat medan man i Hovsjö och Fornhöjden valt att fortsätta, om än under något olika former. Boenderådet i Fornhöjden bestod vid denna tidpunkt av cirka åtta till nio personer, varav tre yngre medlemmar tillkommit under 2003 och 2004. Eftersom rådet ansåg att föreningsformen innebär allt för mycket administrativt arbete hade man valt att arbeta vidare som en informell sammanslutning av boende. Målsättningen var att, genom samarbete med de lokala hyresvärdarna och bostadsrättsföreningarna, fortsätta arbetet för ökad trygghet och trivsel i området. Även om rådet såg en fara i att hyresvärdarnas intresse för samarbete minskar när det inte längre finns några ekonomiska medel att tillgå hade man goda förhoppningar om att få alla parter att se en vinst med samverkan. ”Ett tryggt och trivsamt område ger nöjda hyresgäster som trivs, som inte vandaliserar och dessutom vill stanna kvar i området”, resonerade man. Samtidigt fanns även idéer om att

28. Mötet ägde rum på Park Hotell i Södertälje den 4 mars 2004.

29. Mötet ägde rum på Hovsjö Parkkafé i Hovsjö den 30 mars 2004.

tillsammans med den lokala fritidsgården och andra aktörer i området bilda ett nätverk för barn- och ungdomsfrågor. Trots planerna och de goda förhoppningarna såg rådsmedlemmarna ett överhängande hot mot sin verksamhet. Så här säger en av rådsmedlemmarna:

Hela tiden när jag pratar har jag Fatma (stadsdelsutvecklaren i Fornhöjden, min anm.) i bakhuvudet, hon är med där hela tiden. För utan henne går det inte, då rasar allting. Hon är ju spindeln i nätet, vi skulle aldrig klara av att sköta det administrativa arbetet med alla kontakter som hon utför. Vi jobbar ju heltid allihopa, så det finns ju inte en chans att hinna med det. Kanske behövs det inte en stadsdelsutvecklare i varje område, men åtminstone en som jobbar med alla fyra stadsdelarna, så att man kunde få något stöd därifrån.

Våren 2005 var rådet i Fornhöjden fortfarande mycket aktivt och under april månad lämnades två olika medborgarförslag till kommunstyrelsen. I förslagen ansöker rådet om pengar till olika aktiviteter och framför önskemål om ett fortsatt administrativt stöd. I maj månad publicerades dessutom en insändare i Länstidningen signerad av rådet, där man pläderar för nödvändigheten av att behålla åtminstone en av de fyra stadsdelsutvecklarna. Även om inga officiella beslut hade fattats sommaren 2005 var kommunens politiker, enligt stadsdelsutvecklaren i Fornhöjden, positivt inställda till det senaste medborgarförslaget.

Boenderådet i Hovsjö bestod hösten 2004 av cirka åtta till nio aktiva medlemmar och hade just bildat ideell förening. Till skillnad från rådet i Fornhöjden bekymrade man sig inte nämnvärt för att stadsdelsutvecklarnas tjänster upphör vid årsskiftet 2005/2006, utan hade en offensiv hållning och stora planer inför framtiden. Enligt muntlig överenskommelse med Telge Bostäder skulle rådet få hyra Hovsjö Parkkafé, som länge använts som möteslokal, för en överkomlig summa. Målsättningen var att i samarbete med det lokala nätverket fortsätta arbetet för ökad trygghet och trivsel i området. Dessutom fanns planer på att ordna olika typer av fritids- och kulturaktiviteter i kaféet för att göra rådet känt bland stadsdelens invånare. Ett problem som tillstötte var att hyran visade sig bli högre än vad rådet tidigare fått besked om. Trots detta var inställningen, åtminstone hos de två rådsmedlemmar som intervjuats, optimistisk. De ekonomiska frågorna trodde man sig kunna lösa utan större problem, genom att som ideell förening söka ekonomiska medel hos kommunen. ”De måste helt enkelt ställa upp, andra föreningar får ju bidrag”, löd resonemanget.

Våren 2005 befann sig rådet dock i en problematisk situation, och antalet aktiva medlemmar hade minskat till cirka fem, sex personer. Eftersom man som ideell förening saknar tillhörighet till en övergripande paraplyorganisation, har rådet fått avslag på sin ansökan om bidrag från kultur- och fritidskontoret. Därför fördes diskussioner med den lokala hyresgästföreningen om möjligheten att låta rådet ingå som en underavdelning till föreningen. Men stadsdelsutvecklaren i Hovsjö var tveksam till om hyresgästföreningen har något egentligt intresse av en sådan lösning. Dessutom är verksamheten i Hovsjö Parkkafé nedlagd, vilket gör att rådet måste finna en ny hyresgäst som kan driva kaféet och betala en del av lokalhyran.

Trots att de båda boenderåden i Fornhöjden och Hovsjö fortfarande är verksamma är frågetecknen inför framtiden många. Eftersom råden saknar ekonomiska medel, och inom kort även administrativt stöd, kan det bli svårt att driva verksamheten vidare. Ännu ett orosmoment är, enligt stadsdelsutvecklarna, att intresset för samarbete hos bostadsföretag och andra samverkansparter i stadsdelarna svalnat allt mer sedan beskedet om kommunens beslut att dra tillbaka det ekonomiska stödet till råden. Samtidigt befarade man att besvikelsen över beslutet kan leda till en ovilja att engagera sig i framtiden bland dem som varit aktiva och investerat mycket tid och energi i rådsarbetet. ”Det finns helt enkelt en risk att människor blir brända av en sån här sak, när man drar igång med stora visioner och så slutar det med ingenting”, menade stadsdelsutvecklaren i Hovsjö.

3. Röster från råden

I detta kapitel ska ett antal boenderådsmedlemmar få komma till tals med sina erfarenheter och tankar om arbetet i råden. Vilka möjligheter och problem har man ställts inför? Hur har förtroendet för kommunens politiker påverkats? Vad har man lärt sig under sin tid i boenderåden?

Om rådsarbetets möjligheter, svårigheter och resultat

Samtliga av de rådsmedlemmar som intervjuats ansåg att boenderåden visserligen efterlämnat någon typ av resultat, men att resultaten inte lever upp till de ursprungliga förväntningarna. Både i Ronna, Geneta och Hovsjö fanns från början ambitioner och förhoppningar om att samarbeta med skolan och göra en insats för stadsdelarnas barn och ungdomar. Istället kom arbetet huvudsakligen att inriktas mot frågor rörande trygghet och trivsel. Trots detta har många av insatserna ändå kommit områdenas barn och unga till del, om än inte med den inriktning och omfattning som många hade hoppats på. Som exempel på genomförda aktiviteter och projekt anges främst skötsel av grönområden, förbättrad belysning, upprustning av lekparker och fotbollsplaner och liknande. I flera stadsdelar har råden även anordnat nattvandringar, festivaler, läxhjälp och andra aktiviteter för ungdomar, exempelvis boxning och kollo. Till detta tillkommer även de aktiviteter som olika föreningar anordnat i områdena med hjälp av medel från trygghets- och trivselfonden.

I Geneta inrättades också våren 2003, efter mycket idogt arbete, ett så kallat boendecentrum med främsta syfte att fungera som mötesplats för de boende och bistå med information i samhällsfrågor. Här fanns även boenderådet och Genetas stadsdelsutvecklare inrymda, innan man efter mindre än ett års tid tvingades säga upp lokalerna som en följd av kommunens beslut att dra tillbaka sitt stöd till råden. Till de bestående resultaten av arbetet i samtliga stadsdelar hör mindre upprustningar av den fysiska miljön, medan de flesta insatser av annat slag varit tidsbegränsade aktiviteter. Som en positiv aspekt av rådsarbetet framhäver informanterna från Hovsjö

och Fornhöjden samarbetet med det kommunala bostadsföretaget Telge Bostäder och några av Fornhöjdens bostadsrättsföreningar, vilket främst handlat om upprustningar av den fysiska utomhusmiljön.

Men informanterna från de fyra stadsdelarna pekar också på en rad problem, varav flera känns igen från tidigare rapporter om boenderåden i Söder-tälje. Ett av dessa problem var det tidsödande arbetet med bidragsansökningar till trygghets- och trivselfonden, vilket främst påtalats av rådsmedlemmarna från Hovsjö och Ronna. Så här svarar en av medlemmarna från Ronna på frågan om vilka förväntningar hon hade när hon gick med i rådet:

Jag hade förväntat mig ”vad vill ni göra?”. Alltså att vi skulle mötas med ”vad vill ni göra, vad har ni för mål och varför har ni gått med här?”. Men de frågorna fick vi ju aldrig, utan vi fick de här papperena hemskickade och så satt man och läste och sen skulle man ta ställning till det /- - / Det var mycket pappersarbete, det var lite segt, det blev mycket prat och lite handling kände vi. Vi ville ut och synas och göra saker som syns.

Även om det vid början av satsningen tycks ha funnits mer av den öppna inställning som efterlyses i uttalandet ovan kom kraven på att rådets befo-genheter måste preciseras att leda till att de medlemmar som tillträdde sina uppdrag efter valet 2002 trädde in i en redan fastställd ram, vilket begränsade handlingsutrymmet avsevärt. Ett annat problem som återkommer i intervjuerna var svårigheterna att engagera de boende i rådets aktiviteter och strävanden. Flertalet av de intervjuade rådsmedlemmarna hade svårt att sätta fingret på orsakerna till det bristande engagemanget, men en orsak som rådsmedlemmarna från Ronna angav var avsaknaden av en egen möteslokal. Istället flyttades rådets möten runt mellan olika tillfälliga lokaler, vilket rimligtvis bör ha bidragit till dess relativt anonyma roll i stadsdelen. Utan en fast mötespunkt blir det svårt för de boende att söka upp rådet och bilda sig en uppfattning om verksamheten. En av rådets främsta målsättningar var därför att få tillgång till en permanent lokal, vilket man dock aldrig lyckades realisera. En annan viktig fråga för rådet i Ronna var upprustningen av Ronna centrum. Men även i denna fråga gav ansträngningarna ringa resultat, istället lades det lokala postkontoret ner och bankomaten i centrum togs bort. Tendensen att olika typer av samhällsservice försvinner från förortererna är inte unik för Ronna, men framstår som extra motsägelsefull när det samtidigt pågår en satsning i stadsdelen som med pukor och trumpeter proklamerar att området ska ”utvecklas” och ”förnyas”.³⁰

30. Skr. (2003/04:49). *Lokalt utvecklingsarbete i storstäderna*. Stockholm: Justitiedepartementet.

I Geneta ställdes råden inför andra typer av problem. Ett för rådsmedlemmarna oväntat problem gällde de pengar som man trodde öronmärkts för området. En av rådsmedlemmarna från Geneta berättar:

Egentligen var det en liten kaka vi fick. Visst har vi gjort ett och annat, men de stora pengarna kunde vi inte påverka, utan de har hamnat hos kommunen och använts till kommunal verksamhet. Men det värsta var att de lovade oss att pengarna till Geneta var öronmärkta, att vi inte var tvungna att förbruka dem på en gång. Istället skulle vi ta tid på oss och bygga upp vårt råd ordentligt, för vi ville ju vara seriösa, men sen när vi väl började komma igång då var pengarna förbrukade. Det fanns inte mycket kvar.³¹

Ett annat problem i Geneta var som omnämns de många bytena av stadsdelsutvecklare, vilket av vissa rådsmedlemmar uppfattades som ett sätt för de kommunala tjänstemännen att förhala rådsarbetet. På så sätt kunde man förhindra att råden fick för mycket inflytande samtidigt som de öronmärkta pengarna kunde användas för andra ändamål än utvecklingsarbetet i Geneta, resonerade man. I frågan om valet till råden i Geneta, Hovsjö och Ronna hade informanterna något olika åsikter. De flesta var dock överens om att valet varken givit råden ökad representativitet eller legitimitet, delvis på grund av att man ansåg att valdeltagandet blivit allt för lågt, men också eftersom många boende ”lojalitetsröstat” på släktingar och vänner, snarare än att se till kandidaternas kompetens och lämplighet. Så här säger en av rådsmedlemmarna från Geneta om valet:

Valet, nej det var inget att ha. Det finns alltid eldsjälur och så finns det de som inte bryr sig. Några av dem som valdes var tyvärr inte seriösa och de slutade ju också efter ett tag, och så blev det i alla fall vi kvar som verkligen ville göra något. Det var bortkastade pengar och tid. Dessutom blev vi helt handlingsförlamade innan valet, allting stod helt stilla i kanske sex till tio månader bara för att vi måste invänta valet.

Samtidigt upplevde många av de intervjuade rådsmedlemmarna att både de kommunala tjänstemännens och politikernas intresse för boenderåden varit ganska svalt och att det varit svårt att få respons på frågor och förslag. Även Bengt Hugo Bengtsson (m) och Mats Pertoft (mp) menar att upplutningen bland politikerna varit ganska blygsam vid de tillfällen boenderåden diskuterats i demokrati- och integrationsberedningen och olika berörda nämnder.³²

31. Hur de ekonomiska medel som omtalas i citatet använts har inte undersökts. Uttalet ovan bör därför inte betraktas som ett påstående om faktiska förhållanden av författaren, utan som en enskild individs uppfattning.

32. Bengt Hugo Bengtsson representerar moderaterna i demokrati- och integrationsberedningen och Mats Pertoft representerar miljöpartiet i utbildningsnämnden.

I december 2003 nåddes råden slutligen av kommunstyrelsens beslut att dra tillbaka sitt stöd till boenderåden. Vad anser de intervjuade rådsmedlemmarna om detta? Hur har deras förtroende för kommunens politiker påverkats? Även om samtliga uttrycker en stor besvikelse över beslutet resonerar de olika. Några är uppenbart desillusionerade och säger att de känner sig utnyttjade. Boenderåden har bara varit ”ett spel för gallerierna” för att kunna tillskansa sig de extra ekonomiska medlen från staten och använda dem i kommunens ordinarie verksamheter, som en rådsmedlem uttryckte det. Andra är visserligen besvikna men hyser samtidigt en tro på att det går att påverka och genomdriva förändringar. Så här säger en informant från boenderådet i Fornhöjden:

Först blev jag väldigt besviken och kände att jag kommer då aldrig gå med i något boenderåd igen. Men nu känner jag ändå att det går att åstadkomma förändringar, vi har faktiskt utträttat en hel del. Det är inte vårt misslyckande, det är deras.

Samtidigt som informanterna i mångt och mycket ger uttryck för olika åsikter betonar de flesta vikten av tid och ett långsiktigt perspektiv. Många menar att arbetet för att vända den negativa utvecklingen och främja ett ökat demokratiskt deltagande i de berörda stadsdelarna måste få ta tid för att överhuvudtaget ha en chans att finna fungerande arbetsformer och nå bred förankring bland de boende. Därför ser de ”frikopplingen” som ett uttryck för kortsiktigt tänkande och orimliga krav på effektivitet och snabba resultat från kommunens sida. En annan vanlig kommentar är att politiker och tjänstemän inte förmått eller varit villiga att släppa ifrån sig särskilt mycket makt till de boende.

Rådsarbetet som läroprocess

Även om de intervjuade rådsmedlemmarna var överens om att råden inte lyckats nå upp till sina ursprungliga målsättningar, menade flera att arbetet i boenderåden varit både givande och utvecklande. Trots att samtliga boenderåd haft svårt att engagera de boende uppger flera informanter att deras arbete i råden bidragit till att de lärt känna fler människor i sina bostadsområden. I vissa fall har det främst handlat om kontakter av ”social” karaktär som bidragit till en ökad trevnad i boendet, snarare än om kontakter byggda på en gemensam vilja att genomdriva förändringar i området. Man har med andra ord lärt känna fler av sina grannar, så till vida att man hälsar på varan-

dra i affären och kanske stannar och pratar ett tag när man ses i trapphuset etcetera. Även om sannolikheten för att människor i ett bostadsområde går samman för att driva gemensamma frågor troligtvis ökar om de känner varandra, är det mycket tveksamt om denna typ av grannkontakter i sig gynnar ett ökat demokratiskt deltagande. Några informanter uppger också att de genom rådsarbetet förvärvat nya kunskaper och kontakter med människor som delar deras vilja att påverka sin närmiljö. Så här säger en rådsmedlem från boenderådet i Ronna som studerar till lärare och arbetar extra på en skola i området:

Kontakterna är viktiga. Alltså både nerifrån, med elever och föräldrar och boende som jag själv, och sen att ha kontakter med folk från kommunen. Så det har jag ju fått och, ja man vet aldrig, världen är liten, vi kanske träffas någon gång längre fram och vill göra något. Det öppnar ju många dörrar och möjligheter /- -/ En annan kvinna i boenderådet, hon jobbar med såna här kvinnoprojekt och hon har kontaktat mig för att hon vill att jag ska vara med på det där. Så då blir det vi två från det gamla gänget /- -/ Och sen har jag lärt mig mycket, att skriva protokoll och hur viktigt det är att följa upp saker. Det här med att inte lämna frågor, utan att man måste följa upp och utvärdera. Oavsett hur det går med boenderåden så har man lärt sig mycket på vägen, hur det fungerar helt enkelt.

I boenderådet har människor med ett gemensamt engagemang mötts och knutit kontakter med varandra. Samtidigt uppger informanten att hon förvärvat nya kunskaper, bland annat om "hur det går till" i föreningslivet. Annorlunda uttryckt har rådsarbetet, åtminstone i detta fall, givit upphov till ett ökat socialt kapital. En annan boenderådsmedlem från Geneta som länge varit föreningsaktiv i en syriansk förening säger så här:

Jag har lärt mig mycket genom arbetet i boenderådet, nu vet jag hur saker och ting fungerar. Jag har varit föreningsaktiv inom syrianska föreningen länge, men det var alltid svårt med kontakterna med kommunen. Men tiden i boenderådet väckte intresset för politiken och jag fick fler kontakter, så idag är jag även aktiv som fritidspolitiker för socialdemokraterna i stadsbyggnadsnämnden. Man kan säga att jag fungerar som en förmedlande länk mellan de lokala föreningarna och kommunen och jag får ofta frågor från boende i området, främst från lite äldre människor som inte riktigt vet hur det fungerar.

Även här kan man tala om ett ökat socialt kapital, det vill säga ett utökat socialt nätverk och kunskaper om hur den kommunala apparaten fungerar, vilket även banat en väg in i politiken. En vanlig kommentar bland kommunens tjänstemän och politiker är dock att man genom boenderåden främst lyckats "frälsa de redan frälsta", det vill säga redan föreningsaktiva människor med ett stort socialt kapital. Påståendet väcker givetvis frågor

om vilka det egentligen är som har engagerat sig i boenderåden. Att ge ett fullständigt svar på denna fråga skulle kräva en mer omfattande undersökning, men av de intervjuer som gjorts går det att få en fingervisning om hur det förhåller sig. Flera av de intervjuade rådsmedlemmarna hade tidigare varit föreningsaktiva, men långt ifrån alla. I Fornhöjdens och Ronnas boenderåd har flertalet av medlemmarna, åtminstone mot slutet då sammansättningen i råden förändrats som en följd av avhopp, varit kvinnor. Samtliga kvinnor i Ronna var dessutom kvinnor med invandrarbakgrund, vilket motsäger den stereotypa och vanligt förekommande bilden av ”invandrarkvinnan” som resurssvag, passiv och isolerad. Så här säger en ung kvinnlig rådsmedlem från Ronna:

Det finns ju en bild av invandrarkvinnor att de håller sig i bakgrunden och så. Men det här gånget bevisade ju verkligen motsatsen. Det var jättekul för det var något nytt för mig, att se att invandrarkvinnor också kan. Några av dem var ju med i andra föreningar, syrianska föreningar då, och i kyrkan och så. Fast jag är inte det, för där känner jag att man är i bakgrunden, tyvärr. Och det är oftast samma personer som sitter på alla poster. Nej, att vara med där känns inte meningsfullt, det är inte för mig. Där ska man inte ta plats.

I likhet med många andra sammanhang i det svenska samhället dominerar männen, enligt denna informant, både i den syrianska föreningen och i kyrkan. Men i boenderådet fann hon, liksom flera andra kvinnor, ett forum att ta plats och verka i. Att bara lyfta fram de positiva exemplen, där boenderåden givit nya lärdomar och möjligheter, vore dock missvisande. Tiden i boenderåden har inte haft lika positiva konsekvenser för alla. Så här säger en besviken rådsmedlem från Geneta som varit med i rådet från början till slut och därtill varit föreningsaktiv i olika föreningar:

Om de skulle komma med en ny satsning skulle jag absolut inte vilja vara med och engagera mig, jag är inte längre aktiv i någonting. Okej, jag är fortfarande ordförande i hyresgästföreningen, men bara några månader till, sen är det slut. Det blir ju bakslag av sänt här, när man jobbar och kämpar, men så blir det ingenting av det. Man blir besviken, man tröttnar.

En risk med tidsbegränsade satsningar av detta slag är, som flera av stadsdelsutvecklarna påpekat, att människor förlorar sitt engagemang när deras ansträngningar inte ger någon utdelning, utan rinner ut i sanden när satsningen går mot sitt slut. Att de ursprungliga förhoppningarna om att kunna utöva ett reellt inflytande och genomdriva betydande förändringar i bostadsområdena inte infriats tycks de flesta vara överens om. Dessutom

finns en uppenbar besvikelse över kommunens beslut att dra tillbaka sitt stöd till boenderåden. Men den bild som framträder i informanternas berättelser är inte enbart mörk. Trots de svårigheter och problem som kantat rådsarbetet har man ändå lyckats uträtta ”ett och annat”. Därför finns också hos flera av de intervjuade rådsmedlemmarna en tro på att det faktiskt går att påverka, genom boenderåd eller andra typer av påverkanskanaler. Samtidigt uppger några av dem att de genom rådsarbetet gjort personliga vinster i form av ett ökat socialt kapital som kan vara dem till nytta i framtiden.

4. Återvändsgränd eller språngbräda?

Det övergripande syftet med boenderåden var att, i enlighet med storstadspropositionen, öka det demokratiska deltagandet i de fyra berörda stadsdelarna. Genom boenderåden ville kommunen stärka närdemokratin och skapa bestående forum för dialog och medborgarinflytande, med förutsättningar att leva vidare efter Storstadssatsningens slut. Trots de stora visionerna och den entusiasm som idén med boenderåd inledningsvis väckte hos många boende gav satsningen aldrig upphov till en bred folklig mobilisering. Istället avtog engagemanget och uppslutningen kring råden allt mer, vilket slutligen föranledde kommunsstyrelsens beslut att ”frikoppla” råden. Idag är två av fyra boenderåd nedlagda medan de övriga två går en osäker framtid till mötes. Vad beror detta på? Varför lyckades råden aldrig bli det lokala forum för dialog och medborgarinflytande som från början var syftet? Är det möjligt att boenderåden, trots detta, ändå fått andra effekter av demokratiskt värde? Och slutligen, hur ska man i Södertälje kommun ta tillvara de erfarenheter som gjorts och fortsätta arbetet för ett ökat demokratiskt deltagande?

Återvändsgränd med början och slut i politiken

Statsvetaren Adolphe Lawson, som under flera års tid studerat insatserna för ökat demokratiskt deltagande i fyra av Stockholmsregionens storstadskommuner³³, pekar på tre faktorer som försvårat demokratisk och administrativ förnyelse i storstadsarbetet och haft en avgörande inverkan på boenderådens utveckling: bristen på partipolitisk konsensus, de kommunala tjänstemännens motstånd och bristande folklig mobilisering.³⁴

Bristen på partipolitisk konsensus

De politiska partierna representerar olika demokratiuppfattningar och sätt att se på det kommunala självstyret, som utgör en av grundpelarna i den

33. Södertälje, Stockholm, Haninge och Huddinge.

34. Lawson, A. (2004). *Urban Governance: Experiences from Implementation of Local development Programs in the Stockholm Region. Why so little for so much?* Opublicerat material.

svenska demokratin. Statsvetaren Urban Strandberg menar att det socialdemokratiska partiet ända sedan sextioalet har utgått från en så kallad servicedemokratisk kommunideologi i sin syn på det kommunala självstyret. Enligt detta synsätt är kommunens främsta funktion att tillgodose medborgarnas behov av en fullgod och likvärdig samhällsservice. För att kommuner över hela landet ska kunna erbjuda en likartad service, vilket anses vara av central betydelse för demokratin, måste kommunerna vara statsbundna. Den kommunala självstyrelsen ska därför utformas som en enhetlig och kraftfull förvaltande organisation med uppgift att genomföra nationell reformpolitik. I en servicedemokratisk tappning blir kommunerna, sett från medborgarnas synpunkt, i stort sett tömda på direkta politiska funktioner. Därför har inte heller medborgarnas delaktighet i den kommunala styrelsen varit en framskjuten fråga inom det socialdemokratiska partiet. Som en direkt kritik mot servicedemokratin urskiljer Strandberg två andra grundhållningar till det kommunala självstyret, medborgardemokratin respektive gemenskapsdemokratin kommunideologier, som under sextio- och sjuttiotalen företrädades av de övriga politiska partierna. Gemensamt för dessa båda synsätt är ståndpunkten att en livsduglig demokrati förutsätter kommunal självständighet i förhållande till staten.³⁵

Men med tiden förändrades debatten vilket innebar att moderaterna, folkpartiet och delvis även centerpartiet från och med nittioalets början allt mer kom att ansluta sig till samma tankemässiga grundstruktur som socialdemokraterna, nämligen servicedemokratin. Men åsikterna om kommunernas förvaltning och serviceproduktionens omfattning, organisation och effektivitet går isär mellan de olika partierna. De borgerliga partierna, främst moderaterna och folkpartiet, förespråkar en ökad kommersialisering, där kommuninvånarna ses som klienter eller kunder som bör ges möjlighet att välja mellan olika samhälls- och välfärdstjänster. Socialdemokraterna förespråkar däremot, som ett svar på de borgerliga partiernas idéer om marknadsstyrning och valfrihet i konsumtionen, ett ökat brukarinflytande i de kommunala verksamheterna. Samtidigt är partiets hållning, trots de nya inslagen, i huvudsak centralistisk. Idéerna om decentralisering av den politiska makten lever dock kvar, i varierande utsträckning och olika tappningar, hos flertalet av de övriga partierna, med undantag för modera-

35. Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds förlag, s. 370ff.

terna. Till de främsta företrädarna för denna linje hör idag vänsterpartiet och miljöpartiet. Medan vänsterpartiet bygger sina idéer om kommunernas politiska självständighet på den representativa demokratins principer menar miljöpartiet att kommunernas styrelse i högre grad bör baseras på direktdemokratiskt inflytande.³⁶

Södertälje kommun styrs idag av en koalition mellan socialdemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet, där socialdemokraterna är det ledande partiet. Samtidigt som Storstadssatsningen är ett socialdemokratiskt projekt, som rimligtvis bör åtnjuta visst stöd i kommunen, följer partiet i huvudsak en centralistisk linje i sin syn på det kommunala självstyret. Vänsterpartiet och miljöpartiet tillhör däremot förespråkarna för decentralisering och inslag av deltagar- eller direktdemokrati. Susanne Bergström (s) som är ordförande i kommunens demokrati- och integrationsberedning menar att boenderådets främsta funktion var att fungera som remissinstans och forum för dialog mellan politiker, tjänstemän, boende och andra lokala aktörer. Att överföra formella mandat och beslutanderätt i vissa frågor till boenderåden eller liknande lokala organ är ingen självklar fråga, utan kräver att man noga definierar deras roll och relation till den kommunala parti- och tjänstemannaorganisationen, anser hon. Som främsta skäl till att man valt att dra tillbaka sitt stöd till boenderåden anger Bergström dock bristen på ekonomiska medel när Storstadssatsningen upphör.

Mats Pertoft som representerar miljöpartiet i utbildningsnämnden är däremot uttalat positiv till att överföra viss beslutanderätt till boenderåd eller andra utomparlamentariska organ, förutsatt att de lyckas uppnå representativitet och legitimitet. Till skillnad från Bergström och Pertoft anser Bengt Hugo Bengtsson som representerar moderaterna i demokrati- och integrationsberedningen att boenderåden var helt fel sätt att försöka stimulera ett ökat demokratiskt deltagande. Istället bör krafterna satsas på en allmän politik som skapar arbete för människor samt en ökad kommersialisering och valfrihet i utbudet av samhällsservice. Samtidigt som man måste förmoda att de tre politikerna ger uttryck för personliga åsikter och ställningstaganden representerar de också sina respektive partier, varför uttalandena ovan ganska väl kan sägas illustrera de olika partiernas hållningar i frågan om den lokala demokratin. Denna brist på partipolitisk konsensus

36. Ibid.

har enligt Lawson resulterat i en frånvaro av tydliga politiska direktiv, vilket fått betydande konsekvenser för demokratiseringsarbetet och boenderådens utveckling.

De kommunala tjänstemännens motstånd

Men på vilket sätt har den ideologiska oenigheten mellan de politiska partierna konkret påverkat demokratiarbetet i Södertälje? Lawson menar att det finns en tydlig koppling mellan bristen på partipolitisk konsensus och en andra viktig påverkansfaktor, de kommunala tjänstemännens motstånd. Utan tydlig politisk vägledning hamnar tjänstemännen i en svårhanterlig situation när man ska pröva nya vägar och arbets sätt för att involvera kommuninvånarna i den kommunala besluts- och genomförandeprocessen. Samtidigt föreskriver den svenska grundlagen principerna om parlamentarism och representativ demokrati, det vill säga att medborgarna inte ska delta direkt i beslutsfattandet, vilket ytterligare begränsar handlingsutrymme. Det är enligt Lawson mot denna bakgrund, av svag politisk vägledning och det faktiska lagrummet, som tjänstemännens motstånd mot ett allt för vidlyftigt experimenterande med nya arbetsformer bör förstås. I en situation som denna blir tjänstemännens enda säkra alternativ att falla tillbaka på sin traditionella roll som experter, som grundar sin legitimitet på tolkningen av legala instrument och författning. Även om motståndet delvis kan vara av ideologisk karaktär och bottna i en ovilja att släppa ifrån sig makt bör det främst betraktas som ett resultat av en osäker situation och ett relativt begränsat handlingsutrymme.³⁷

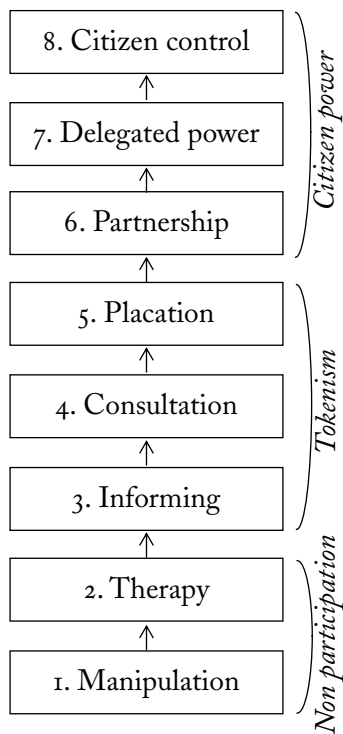
Bristande folklig mobilisering

Utöver bristen på partipolitisk konsensus och de kommunala tjänstemännens motstånd pekar Lawson även på bristande folklig mobilisering som en viktig orsak till att många demokratiseringsåtgärder, däribland boenderåden, inte lyckats nå sina målsättningar. För att boenderåd eller andra lokala organ för medborgarinflytande ska bli effektiva påverkanskanaler krävs ett engagemang från medborgarna. Idén med boenderåd väckte till en början ett stort engagemang hos många boende i de berörda stadsdelarna, men

37. Lawson, A. (2004). I detta sammanhang bör tilläggas att det finns tjänstemän som lagt ner mycket arbete på att stötta råden i deras strävanden, framförallt stadsdelsutvecklarna. Av de boenderådsmedlemmar som intervjuats uttryckte samtliga stort förtroende för sina respektive stadsdelsutvecklare.

den inledande entusiasmen avtog med tiden. Vad ligger bakom denna utveckling? Varför resulterade beorderåden aldrig i en varaktig, bred folklig mobilisering? Lawson menar att medborgarnas engagemang och demokratiska deltagande till stor del beror på i vilken mån de verkligen har möjlighet att påverka den kommunala besluts- och genomförandeprocessen.³⁸ För att klassificera olika sätt att tolka begreppet demokratisk delaktighet använder han sig av en typologi hämtad från statsvetaren Sherry Arnstein, som kan illustreras i form av en stige.³⁹

Figur 2. Ladder of citizen participation



Källa: Arnstein, S (1969).

38. Ibid.

39. Arnstein, S. (1969). "A ladder of Citizen Participation". I LeGates, R.T. & Stout, F. (red.). (2003). *The City Reader*. London/New York: Routledge (tredje upplagan), s. 247. Figur 2 baseras på en figur i nämnda artikel av Arnstein, men mindre förändringar i formgivningen har gjorts.

På stegens två lägsta nivåer återfinns vad Arnstein kallar för "manipulation" och "therapy", en typ av aktiviteter som kan klassificeras som icke-deltagande eftersom deras syfte inte är att göra människor delaktiga i vare sig planering eller genomförande av olika åtgärder. Istället ger de tjänstemän och maktavare möjlighet att "utbilda" eller "bota" deltagarna. Nivå tre och fyra representerar ett slags symboliska handlingar (tokenism) som Arnstein kallar "information" och "consultation", vilket innebär att medborgarna får möjlighet att höra och bli hörda men samtidigt saknar makt att försäkra sig om att deras åsikter och önskemål efterlevs. Nivå fem är en högre nivå av symboliska handlingar (placation) där deltagarna spelar rollen av rådgivare medan tjänstemän och maktavare alltså behåller makten att fatta beslut. Nivåerna sex, sju och åtta representerar olika former av medborgarinflytande (citizen power) där medborgarna ges möjlighet att ingå i förhandlingar och partnerskap med maktavarna. "Delegated power" och "citizen control" innebär att medborgarna uppnått majoritet i beslutsfattande organ eller full kontroll över den kommunala genomförandeprocessen.⁴⁰

Till vilken nivå på denna steg lyckades då Södertälje kommun klättra med inrättandet av boenderåden? I etableringsfasen hade råden ett relativt stort inflytande över storstadsarbetets utformning i de berörda stadsdelarna, särskilt i Ronna där alla insatser måste godkännas av rådet. Även om råden saknade formella mandat fanns alltså möjligheter att i praktiken påverka arbetet inom flera olika sektorsområden. I formaliseringsfasen kom rådets arbetsområde i huvudsak att snävas in till frågor gällande trygghet och trivsel, vilket mötte motstånd hos många boende som upplevde att förändringarna minskade deras inflytande. Boenderåden kan därför betraktas som ett försök att nå upp till stegens sjunde nivå, "delegated power", dock begränsad till ett målområde. Men de nya arbetsformerna innebar inte bara en begränsning av rådets arbetsområde. Den villkorade delegationen och mandatet att fatta beslut tillföll formellt stadsdelsutvecklarna, medan råden tilldelades vetorätt. I fall av oenighet mellan rådet och stadsdelsutvecklaren, skulle ärendet istället gå vidare till kommunstyrelsen. Därmed mynnade de ursprungliga ambitionerna att delegera reell makt till de boende ut i det Arnstein kallar symboliska handlingar, där medborgarna spelar en rådgivande roll (placation) och de traditionella maktavarna alltså behåller rätten att fatta beslut. För att människor ska vara villiga att

40. Lawson, A. (2004).

utföra ideellt arbete på sin lediga tid måste de uppleva att deras ansträngningar verkligen ger resultat. Därför är avsaknaden av reell makt enligt Lawson en av de främsta förklaringarna till det dalande intresset för boenderådets verksamhet.⁴¹

Knyter vi ihop de olika leden i resonemanget ovan ser vi att de tre faktorer som varit avgörande för boenderådets utveckling – bristen på partipolitisk konsensus, de kommunala tjänstemännens motstånd och bristande folklig mobilisering – kan inordnas i en orsakskedja, där en omständighet betingar en annan. Bristen på politisk konsensus och tydliga politiska direktiv har, i kombination med det faktiska lagrummet, resulterat i en ovilja hos de kommunala tjänstemännen att pröva nya vägar för att involvera de boende i den kommunala besluts- och genomförandeprocessen. Därför kom boenderådets inflytande med tiden att begränsas till en rådgivande roll, med ett dalande engagemang och intresse bland de boende som följd. Bristen på folklig mobilisering i de berörda stadsdelarna kom slutligen att utgöra ett av de avgörande argumenten för kommunstyrelsens beslut att dra tillbaka sitt stöd till råden. Därmed var det också ett faktum att experimentet med boenderåd blivit en återvändsgränd, som tar sin början i en situation av politisk splittring men slutar i ett relativt enhälligt politiskt beslut.

Representationsproblemet

Frågan om rådets bristande representativitet och legitimitet har utgjort ett centralt problem under större delen av den period som råden varit verk-samma. Men vad menas egentligen med representativitet? Min avsikt är inte att formulera en definition av detta komplexa begrepp, utan snarare att ställa frågor om dess innebörd och de resonemang som förts i Södertälje kommun.

Under år 2000 uppstod bland kommunens tjänstemän och politiker en diskussion om vad man såg som brister i rådets representativitet, främst på grund av att flera av råden helt eller delvis bestod av representanter för olika föreningar. Även om föreningarna har sin bas i de berörda områdena, och flertalet av medlemmarna sannolikt bor där, kan de i princip vara bosatta var som helst. Till skillnad från de övriga råden hade man dock en positiv inställning till rådet i Fornhöjden, eftersom man ansåg att modellen

41. Ibid.

med företrädare för de lokala hyresgäst- och bostadsrättsföreningarna garanterar att rådet representerar de boende i området. En annan vanlig invändning mot rådets sammansättning var att det finns en risk för att för- eningsrepresentanter driver så kallade särintressen, snarare än frågor av all- mänt intresse, vilket främst kom på tal när det gällde de assyriska/syrianska föreningarna. Diskussionerna om rådets bristande representativitet och legitimitet ledde som bekant fram till beslutet om val till råden i Geneta, Hovsjö och Ronna, men dessförinnan även till att Hovsjö föreningsråd upplöstes och övergick i Hovsjö boenderåd.

Men varför ansågs rådet i Fornhöjden självklart som mer representativt än de övriga råden? Hyresgästföreningar och bostadsrättsföreningar har allmänt ganska få aktiva medlemmar och en liten andel medlemmar med invandrabakgrund, vilket gör att även Fornhöjdsmodellens representativi- tet kan diskuteras.⁴² Även om det mycket väl kan vara så att vissa represen- tanter för assyriska/syrianska föreningar drivit så kallade särintressen manar detta påstående till flera frågor. Har inte alla organisationer i viss mån särintressen av något slag? Vad är det som säger att representanter för hyres- eller bostadsrättsföreningar inte driver särintressen? Och vad kan det bero på att dessa frågor aldrig tycks ha berörts i diskussionerna om rådets representativitet? Ett tänkbart svar på den sistnämnda frågan är att kommunala tjänstemän och politiker helt enkelt tagit förgivet att hyres- gästföreningarna, som en del av den svenska folkrörelsen, representerar ”det allmännas bästa”, det vill säga brett förankrade allmänna intressen. Samtidigt är det möjligt att inställningen till de ”etniska” invandrarfören- ingarna präglats av en större förbehållsamhet, där minoritetspositionen kopplats samman med mer avgränsade, så kallade särintressen. Diskussio- nerna om rådets representativitet tycks med andra ord ha präglats av en klassisk uppdelning mellan vi och dom, mellan etablerade och ”outsiders”, där de utanförståendes krav och önskemål betraktas som mindre legi- tima.⁴³ Stadsdelsutvecklaren i Fornhöjden påpekar dock att det främst är på politiker- och högre tjänstemannanivå som Fornhöjdens boenderåd betraktats som mer representativt än de övriga råden. I rådet har represen- tationsfrågan däremot varit föremål för intensiva diskussioner samtidigt

42. Karlsson, A. (2003). *Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden*. Hud- dinge:Södertörns högskola, s. 46f.

43. Elias, N. (1965). *Etablerade och outsiders*. Lund: Arkiv Förlag.

som man också varit noga med att avgränsa sig från hyresgäst- och bostadsrättsföreningarnas angelägenheter.⁴⁴

I april 2002 genomfördes val till råden i Geneta, Hovsjö och Ronna. Men många, både boende och tjänstemän, var av olika anledningar kritiska till valen. Dels ansåg man att valdeltagandet var alldeles för lågt för att kunna bidra till rådens ökade representativitet och legitimitet. Dels menade flera att valet lett till en överrepresentation av den assyriska/syrianska befolkningsgruppen, medan mindre organiserade grupper med ett mindre socialt nätverk missgynnats. Att olika människor har olika förutsättningar att genomföra en framgångsrik personvalskampanj kan förvisso vara sant. Däremot går det att diskutera om valdeltagandet verkligen var så lågt? Som en jämförelse kan man notera att valdeltagandet i kärvalet på Södertörns högskola 2004 uppgick till cirka 3 procent.⁴⁵ Dessutom bör ett valdeltagande på cirka 10 procent, vid en jämförelse med det första valet i Ronna då endast ett trettiotal personer deltog, betraktas som ett resultat av en betydande mobilisering.⁴⁶ Hur förhåller det sig då med påståendet att valet ledde till en överrepresentation av den assyriska/syrianska befolkningsgruppen? I tabellen nedan redovisas invånarnas nationella eller etniska bakgrund i de fyra stadsdelarna och Södertälje kommun 2001 (jfr med figur 1).

Figur 3. Invånarnas nationella eller etniska bakgrund i Fornhöjden, Geneta, Hovsjö, Ronna och Södertälje kommun 2001.⁴⁷

Nationell eller etnisk bakgrund 2001 (%)	Fornhöjden	Geneta	Hovsjö	Ronna	Södertälje
Svensk	42,4	37,1	19,1	24,3	58,2
Assyrisk/syriansk	22,6	41,3	52,9	59,5	16,2
Finsk	17,8	12,9	15,8	10,0	13,6
Annan	17,3	8,7	12,2	6,1	12,1

Källa: Göran Rooth, Utvärderingsansvarig i Södertälje kommun 2002-09-30.

44. För att försöka komma till rätta med den bristande representativiteten har man i Fornhöjdens boenderåd aktivt sökt och handplockat tre nya medlemmar, som alla är unga (strax runt eller under 30 år) och har invandrarbakgrund.

45. Uppgiften var inhämtats från kårens vice ordförande Therese Molander. I kärvalet 2005 uppgick valdeltagandet däremot till 11 procent, vilket ansågs som en mycket hög siffra.

46. Lawson, A. (2002a). "Förortsbon bryr sig visst om samhället". *Invandrare och minoriteter. Tidskrift för forskning, politik, kultur och debatt*. Nr 6, s. 5-8.

Det första valet till boenderådet i Ronna skedde vid ett öppet stormöte i december 2000.

47. Lindström, J. (2003). *Storstadsatsningen i Södertälje. Strategier och arbetsätt i fyra bostadsområden*. Huddinge: Södertörns högskola, s. 16.

Med utgångspunkten att olika grupper bör vara procentuellt representerade i beslutande församlingar i förhållande till sin andel av den totala befolkningen var den assyriska/syrianska befolkningsgruppen överrepresenterad i Geneta, Hovsjö och Ronna. Fornhöjdens boenderåd präglades däremot av en överrepresentation av personer med "svensk" bakgrund. Men vad är det egentligen som avgör vem som är lämplig att representera någon annan? Statsvetaren Hanna Pitkin är kritisk till den ståndpunkt som hävdar att procentuell representation av olika etniska och sociala grupper i sig är en garanti för att uppnå representativitet. Detta synsätt förutsätter enligt Pitkin att tillhörighet till bestämda, avgränsade grupper, kategorier och gemenskaper överhuvudtaget är möjlig. En individ har ofta flera olika tillhörigheter, som kvinna, homosexuell eller kurd, vilket gör det svårt att placera in människor i enhetliga grupper. Tvärtom rymmer "grupper" ofta en avsevärd variation, vilket gör gränserna mellan dem tämligen flytande. Därför går det inte heller att förutsätta att alla medlemmar i en grupp är likadana och har samma erfarenheter och intressen.⁴⁸ Poängen med Pitkins kritik är inte att representation av olika grupper är oviktig, utan att resonemanget är alltför ensidigt. Faktorer som klass, kön och etnicitet sätter sin prägel på människors liv och erfarenheter. Men att olika etniska och sociala grupper är procentuellt representerade är ingen garanti för att man lyckas fånga samhällets komplexa väv av maktrelationer, interagerande över- och underordningsprinciper och skilda livserfarenheter i sin helhet. Däremot är social och etnisk mångfald ett önskvärt och viktigt steg mot en bredare inkludering av olika erfarenheter och perspektiv i den politiska debatten. Med utgångspunkt i detta resonemang uppvisade råden i Geneta, Hovsjö och Ronna betydande brister i representativitet även efter valet 2002.

Boenderåden som individuell språngbräda

Som framgått var de intervjuade rådsmedlemmarnas omdömen om tiden i boenderåden blandade. Å ena sidan anser flera att mycket värdefullt arbete utträttats. Å andra sidan har arbetet kantats av problem och svårigheter av olika slag: det relativt låga valdeltagandet, det tidskrävande arbetet med ansökningar till trygghets- och trivselfonden, svårigheterna att få gehör

48. Dahlstedt, M. (2005). *Reserverad demokrati. Representation i ett mångetniskt Sverige*. Umeå: Boréa Bokförlag, s 60.

från politikerna, de boendes bristande engagemang, det faktum att råden aldrig fick det mandat och inflytande som många hoppades på och slutligen kommunstyrelsens beslut att upphöra med sitt stöd till boenderåden. Mot denna bakgrund kan det tyckas rimligt att dra slutsatsen att experimentet med boenderåd slutat i en återvändsgränd. Men kanske är denna slutsats ändå en aning förhastad. Även om boenderåden aldrig blev de slagkraftiga organ för lokalt medborgarinflytande och folklig mobilisering som var syftet är det möjligt att råden fått andra effekter av demokratiskt värde.

Av informanternas uttalanden framgår att boenderåden i vissa fall utgjort en arena där andra aktörer än de som vanligtvis dominerar det lokala föreningslivet kunnat ta plats. Några av informanterna uppger också att de genom rådsarbetet utökat sitt sociala kapital, vilket i ett av fallen även banat en väg in i politiken. Enligt Kima George som själv varit aktiv i boenderådet i Ronna och nu arbetar på kommunens utbildningskontor finns det flera exempel på före detta boenderådsmedlemmar som via boenderådet gått in i partipolitiken:

Det positiva som jag har sett med rådet är att många tog det här steget från råden till politiken. Rådet var för många steget ut /.../ Många av oss som var med i interimråden är aktiva politiker nu /- -/ Råden blev en arena och en mötesplats för de politiska partierna för att kunna värva in politiker till sina partier. De frågade rådsmedlemmarna ”vill ni vara med oss? Ja”, svarade många och anslöt sig till dessa partier. Det var inte så vi planerade interimråden, att det även skulle få såna effekter.⁴⁹

Exakt hur många det är som gått från boenderåden och in i politiken är svårt att säga, eftersom detta skulle kräva en mer omfattande undersökning. Men genom de samtal och intervjuer som genomförts med boenderådsmedlemmar och tjänstemän i Södertälje kommun under arbetet med rapporten har fyra personer från Ronna och Geneta som stämmer med denna beskrivning lokaliserats. Några av dem har tidigare varit föreningsaktiva och samhällsengagerade personer, men ingen har varit politiskt aktiv före tiden i boenderåden. Genom arbetet i boenderåden har de dock skaffat sig erfarenheter, kunskaper och kontakter som banat en väg in i politiken. Därför menar jag att boenderåden, trots de magra resultaten i form av folklig mobilisering i de berörda stadsdelarna och det faktum att råden i Geneta och Ronna idag är nedlagda, ändå givit vissa positiva effekter ur

49. Hajjghasemi, A. (2005). *Att bryta den beständiga segregationen. Fallet Södertälje*. Hudinge: Södertörn högskola, s. 85.

demokratisk synpunkt. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att råden, om än i mycket begränsad omfattning, kommit att fungera som en rekryteringsbas för de lokala politiska partierna i Södertälje. Enligt Kima George finns också flera före detta boenderådsmedlemmar från Ronna som engagerat sig i olika typer av brukarstyrelser och pågående integrations- och demokratiprojekt i stadsdelen, vilket även det måste ses som en form av demokratiskt deltagande.

Att boenderåden som organisatorisk form för lokalt medborgarinflytande aldrig blev någon framgång är ett faktum. Men på det individuella planet tycks råden ha fått mer skiftande effekter. För vissa har boenderåden varit en återvändsgränd, som slutat i besvikelse och förlorad tilltro till såväl tjänstemän som politiker. För andra har råden inneburit en möjlighet att förvärva socialt kapital och utgjort en språngbräda in i politiken eller andra former av demokratiskt deltagande. Kanske ger arbetet i råden också upphov till ringar på vattnet som sträcker sig in i framtiden, i form av ännu okända projekt och engagemang.

Strategier för framtiden?

Efter mer än fem års arbete är satsningen med boenderåd i Södertälje kommun avslutad. Hur planerar man att ta tillvara rådsmedlemmarnas engagemang och de erfarenheter som gjorts under arbetets gång? Vilka alternativa former för att stimulera ett ökat demokratiskt deltagande ser kommunens politiker och tjänstemän framför sig?

Stadsdelsutvecklarna är några av de tjänstemän som arbetat närmast människorna i de berörda bostadsområdena och som haft till uppgift att förverkliga det så kallade underifrånperspektivet. Samtliga stadsdelsutvecklare är mer eller mindre kritiska till idén med boenderåd, främst eftersom man anser att råden huvudsakligen är en tjänstemannaprodukt som skapats för att möta de politiska direktiven om ett underifrånperspektiv i storstadsarbetet. ”Det är egentligen ganska paradoxalt att underifrånperspektivet ska förverkligas genom ett intiativ uppifrån. Jag tror inte att myndigheter ska arrangera sådant, utan jag tror att man måste arbeta på ett annat sätt”, säger stadsdelsutvecklaren i Ronna. Stadsdelsutvecklaren i Hovsjö är kritisk till att kommunen under den period som råden varit verk-samma inte gjort några försök att utöka rådets mandat till frågor gällande

den ordinarie kommunala verksamheten i stadsdelen. Istället har rådets mandat kopplats till trygghets- och trivselfonden, vilket innebär att mandatet automatiskt upphör i och med Storstadssatsningens slut. Så här kommenterar han arbetet med boenderåden:

Jag tycker i efterhand, jag måste erkänna att man har inte menat allvar med boenderåden, utan det är en tillskapelse för att på något sätt tillfredställa ett kommunalt behov. Det har varit ett sätt att svara mot staten, att svara upp till kravet på ett underifrånperspektiv i storstadsarbetet. Från början hade representanterna i rådet ett intresse och ett engagemang, men det möttes ju aldrig av politikerna, av beslutsfattarna. Om vi pratar om maktfaktorer, det fanns ett intresse att ta över makten, men varken tjänstemän eller politiker visade något intresse för att lämna över makten till de boende (Kenan Yuksel, stadsdelsutvecklare i Hovsjö).

Detta uttalande stärker Lawsons tes om att bristande stöd från både tjänstemän och politiker utgjort ett avgörande hinder för boenderådets utveckling. Även Bengt Hugo Bengtsson (m) och Mats Pertoft (mp) medger att intresset för boenderåden varit ganska svalt bland kommunens politiker när frågan diskuterats i demokrati- och integrationsberedningen och olika berörda nämnder. Mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter från arbetet med boenderåden ser stadsdelsutvecklarna två olika vägar för att få till stånd ett ökat demokratiskt deltagande. En strategi går ut på att delegera formell makt till de boende:

Jag tror att om boenderåden eller liknande organ i en framtid ska kunna fungera som det var tänkt, då måste de faktiskt, i alla avseenden, likställas med de politiska församlingarna. Alltså då ska det bli val, direkta personval, vart fjärde år i samband med valet till kommunfullmäktige och de som blir valda ska representera de boende i stadsdelen. De ska få fullständiga mandat och egen ekonomi. Då skulle det bli meningsfullt för människor att engagera sig och rösta i valet (Kenan Yuksel, stadsdelsutvecklare i Hovsjö).

Med Sherry Arnsteins terminologi kan detta scenario beskrivas som ett exempel på "delegated power" eller "citizen control", de två nivåer som återfinns högst upp på "stegen" för demokratiskt deltagande. Utgår man från resonemanget om att graden av demokratiskt deltagande korresponderar med graden av inflytande och makt skulle en strategi som denna sannolikt resultera i en betydande folklig mobilisering. Kvarstår gör dock frågan om huruvida medborgarna generellt besitter den kunskap om kommunalt förvaltningsarbete som krävs för att hantera det ansvar som också följer med makten att fatta beslut. För att lösa problemet med brist på såväl tid som kompetens förespråkar stadsdelsutvecklaren i Hovsjö att

de valda boenderepresentanterna arvoderas och erhåller expertis och administrativt stöd från den kommunala tjänstemannaorganisationen. Men stadsdelsutvecklarna ser också andra alternativ för att stärka det demokratiska deltagandet. Så här säger stadsdelsutvecklaren i Ronna:

Jag tror på att man försöker uppmuntra och stödja eldsjälur eller organisationer, att man skapar en plattform genom att tillhandahålla en tjänsteman eller en lokal, etcetera. Det har funnits idéer här i Södertälje om att skapa ett boendecentrum, som ett slags resurscentrum för de boende. Att man erbjuder de boende vissa resurser som de kan utnyttja för att hitta sina egna former. Men det är inte säkert att man uppnår några snabba framgångar på det sättet, det gäller att ha ett mycket längre tidsperspektiv än det vi har haft i Storstadssatsningen. Det får inte vara dagsländor, som bara fungerar med hjälp av den entusiasm som en sådan här satsning kan uppbåda (Christian Hårleman, stadsdelsutvecklare i Ronna).

I detta förslag betonas istället vikten av ett långsiktigt perspektiv och ett engagemang som växer underifrån, utan att från tjänstemannahåll styras in i redan fastställda mallar. På så vis kan medborgarna finna sina egna organisatoriska former, utifrån vilka de kan formulera sina önskemål och ställa krav på inflytande. Liknande tankegångar kommer på olika sätt till uttryck hos de övriga stadsdelsutvecklarna. Stadsdelsutvecklaren i Geneta är kritisk till själva idén om att "mobilisera" människor i vissa typer av områden, medan det för andra är en ren självklarhet att ansvaret för exempelvis skötsel av utomhusmiljön i ett bostadsområde innehas av professionella aktörer. "Det handlar om att finnas där när problem eller önskemål uppstår, men jag tror inte att man ska försöka pracka på folk att engagera sig", säger han. Annorlunda uttryckt finns en risk för att underifrånperspektivet och strävandena att mobilisera de boende resulterar i att ansvar förskjuts nedåt i samhällssystemet. Stadsdelsutvecklaren i Fornhöjden pekar på möjligheten att formulera så kallade medborgarförslag som ett sätt för de boende att göra sina röster hörda. Även om det inte finns någon garanti för att önskemålen förverkligas är kommunens politiker skyldiga att svara på de förslag som inkommer, vilket möjliggör en dialog mellan medborgare och politiker. Samtidigt understryker hon att medborgarförslagen snarare bör betraktas som ett verktyg, än som en långsiktig strategi för framtiden.

Bland stadsdelsutvecklarna finns många tankar och idéer om hur kommunen kan fortsätta arbetet för att stärka det demokratiska deltagandet. Men som fallet med boenderåden visat är tjänstemännens handlingsutrymme beroende av politiskt stöd och vägledning. En avgörande fråga är

därför om de erfarenheter och tankar som finns i tjänstemannaleden kommer att tas tillvara av kommunens politiker? Enligt Susanne Bergström, socialdemokrat och ordförande i demokrati- och integrationsberedningen, saknas från och med årsskiftet 2005/2006 ekonomiska medel för att finansiera stadsdelsutvecklarnas tjänster, vilket innebär att även det administrativa stödet till de två kvarvarande råden försvinner. Någon klar uppfattning om hur man ska gå tillväga för att driva det lokala arbetet med boendeinflytande, trygghet och trivsel vidare har inte Bergström:

Jag är bekymrad. Det finns ju inga pengar kvar, men vi måste försöka hitta någon liten skärv för att arbeta vidare med boendeinflytande. Kanske man kan finna någon typ av samverkanslösning mellan kommunen, intresserade boende och de olika bostadsföretagen (Susanne Bergström, ordförande i demokrati- och integrationsberedningen).

Kanske kan detta vara en framkomlig väg för att arbeta vidare med boendeinflytande, men samtidigt finns enligt stadsdelsutvecklarna en risk att bostadsföretagens intresse för samarbete svalnat när det inte längre finns extra ekonomiska medel att tillgå. Dessutom är Bergströms uttalande snarare att betrakta som lösa funderingar än en utarbetad strategi för framtiden. Inte heller Bengt Hugo Bengtsson (m) och Mats Pertoft (mp) presenterar några konkreta förslag för ett fortsatt arbete med boendeinflytande, trygghet och trivsel. Istället pläderar de för inrättandet av lokala föräldrastyrelser i kommunens grund- och gymnasieskolor som ett alternativt sätt att stimulera ett ökat demokratiskt deltagande. Men detta löser inte automatiskt frågan om hur man ska ta tillvara boenderådsmedlemmarnas engagemang. Vad händer med arbetet för ökad trygghet och trivsel och de människor som satsat sin tid och engagemang i detta arbete?

Av de tillfrågade politikerna framgår tydligt att det inte finns någon gemensam, utarbetad strategi för hur den process som igångsattes med boenderåden ska drivas vidare. Lokala brukarstyrelser är förvisso ett sätt att arbeta med ökat brukarinflytande, men lämnar samtidigt många viktiga frågor och områden därhän. Ingenting i politikernas uttalanden tyder heller på att man lyssnat på och tagit tillvara stadsdelsutvecklarnas erfarenheter och idéer. Därför finns en överhängande risk att de stora visionerna om ett lokalt utvecklingsarbete där de boende skulle ges ett reellt inflytande över det egna bostadsområdet faktiskt mynnar ut i "ingenting".

5. Slutsatser

Rapporten har haft tre övergripande syften. Det första syftet var att beskriva, analysera och diskutera boenderådets utveckling, genom att placera råden i deras historiska, organisatoriska och politiska kontext. Det andra syftet var att lyfta fram boenderådsmedlemmarnas tankar och erfarenheter från tiden med boenderåden medan det tredje syftet handlade om att undersöka förutsättningarna för ett fortsatt demokratiarbete. I de resonemang som förts har både svar presenterats och frågor väckts. Vilka slutsatser kan man då dra av dessa resonemang?

- Tre faktorer har varit avgörande för boenderådets utveckling: Bristen på partipolitisk konsensus, de kommunala tjänstemännens motstånd och bristande folklig mobilisering. Dessa tre faktorer kan inordnas i en orsakskedja, där en omständighet betingar en annan. Bristen på partipolitisk konsensus och tydliga politiska direktiv har, i kombination med det faktiska lagrummet, resulterat i en ovilja hos de kommunala tjänstemännen att pröva nya vägar för att involvera de boende i den kommunala besluts- och genomförandeprocessen. Därför kom boenderådets inflytande att begränsas till en rådgivande roll, med ett dalande engagemang och intresse bland de boende som följd. Bristen på folklig mobilisering i de berörda stadsdelarna kom slutligen att utgöra ett av de avgörande argumenten för kommunstyrelsens beslut att dra tillbaka sitt stöd till råden.
- Frågan om rådets bristande representativitet och legitimitet har utgjort ett centralt problem under större delen av den period som råden varit verksamma. Bland politiker och högre tjänstemän hade man dock en positiv inställning till Fornhöjdsmodellen. Men varför sågs rådet i Fornhöjden självklart som mer representativt än de övriga råden? Har inte alla föreningar och organisationer i viss mån särintressen av något slag? Ett tänkbart svar kan vara att kommunala tjänstemän och politiker tagit för givet att hyresgästföreningarna, som en del av den svenska folkrörelsen, representerar ”det allmännas bästa”, det vill säga brett för-

ankrade allmänna intressen. Samtidigt är det möjligt att inställningen till de ”etniska” invandrarföreningarna präglats av en större förbehållsamhet, där minoritetspositionen kopplats samman med mer avgränsade, så kallade särintressen. Diskussionerna om rådets representativitet tycks med andra ord ha präglats av en klassisk uppdelning mellan vi och dem, mellan etablerade och ”outsiders”, där de utanförståendes krav och önskemål betraktas som mindre legitima. En annan invändning mot Fornhöjdsmodellen är att hyresgäst- och bostadsrättsföreningar allmänt har ganska få aktiva medlemmar och en liten andel medlemmar med invandrarbakgrund, vilket gör att även Fornhöjdsrådets representativitet kan ifrågasättas. Stadsdelsutvecklaren i Fornhöjden påpekar dock att representationsfrågan varit föremål för intensiva diskussioner i rådet, samtidigt som man också varit noga med att avgränsa sig från hyresgäst- och bostadsrättsföreningarnas angelägenheter.

- Att boenderåden aldrig blev det lokala forum för medborgarinflytande som från början var syftet är ett faktum. Men samtidigt har råden, trots de magra resultaten i form av folklig mobilisering i de berörda stadsdelarna, ändå givit vissa positiva effekter ur demokratisk synpunkt. Några av de boenderådsmedlemmar som intervjuats uppger att de genom rådsarbetet förvärvat värdefulla kunskaper och nya kontakter. De har med andra ord ökat sitt sociala kapital, vilket i några fall banat en väg in på den lokala politiska arenan. Lite tillspetsat skulle man därför kunna säga att råden, om än i mycket begränsad omfattning, kommit att fungera som en rekryteringsbas för de lokala politiska partierna. Enligt en av informanterna har flera före detta boenderådsmedlemmar från Ronna engagerat sig i olika typer av brukarstyrelser och pågående integrations- och demokratiprojekt i stadsdelen, vilket även det måste ses som ett exempel på demokratiskt deltagande. Men att bara lyfta fram de positiva exemplen vore missvisande. I vissa fall har boenderåden, även på det individuella planet, varit en återvändsgränd som slutat i besvikelse och förlorad tilltro till både tjänstemän och politiker.
- Våren 2005 var två av de fyra boenderåden nedlagda. I och med att stadsdelsutvecklarnas tjänster upphör vid årsskiftet 2005 går även de två kvarvarande råden en osäker framtid till mötes. Av de tillfrågade

politikerna framgår tydligt att det inte finns någon gemensam, utarbetad strategi för hur man ska driva den process som igångsattes med boenderåden vidare. Ingenting i politikernas uttalanden tyder heller på att man lyssnat på och tagit tillvara stadsdelsutvecklarnas erfarenheter och idéer. Därför finns en överhängande risk att de stora visionerna om ett lokalt utvecklingsarbete där de boende skulle ges ett reellt inflytande över det egna bostadsområdet faktiskt mynnar ut i "ingenting".

Referenser

- Dahlgren, M. & Lindström, J. (2000). *Förstudie kring Storstadssatsningen i Södertälje*. Opublicerat arbetsmaterial.
- Dahlstedt, M. (2005). *Reserverad demokrati. Representation i ett mångetniskt Sverige*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Elias, N. (1965). *Etablerade och outsiders*. Lund: Arkiv förlag.
- Hajjighasemi, A. (2005). *Att bryta den beständiga segregationen. Fallet Södertälje*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Karlsson, A. (2003). *Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Lawson, A. (2002a). "Förortsbon bryr sig visst om samhället". *Invandrare och minoriteter. Tidskrift för forskning, politik, kultur och debatt*. Nr 6. s. 5–8.
- Lawson, A. (2002b). *Storstadssatsningen i Södertälje och Huddinge. En process för demokratiutveckling och förvaltningsförnyelse*. Research report 4/2002. Huddinge: Södertörns högskola.
- Lawson, A. (2003). *Storstadssatsningen i Stockholm. En studie av insatser för att stärka det demokratiska deltagandet i Husby, Rinkeby, Rågsved, Tensta och Skärholmen*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Lawson, A. (2004). *Urban Governance: Experiences from Implementation of Local development Programs in the Stockholm Region. Why so little for so much?* Manus.
- Lindström, J. (2002). *Ett demokratiskt experiment. Ronna och Geneta, Södertälje kommun*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Lindström, J. (2003). *Storstadssatsningen i Södertälje. Strategier och arbetssätt i fyra bostadsområden. Delrapport i utvärderingen av Storstadssatsningen*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Lindström, J. (2004). *Organisation och styrformer mellan praktik och retorik. Storstadsarbetet i Södertälje kommun 1999–2004*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Putnam, R. (1996). *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU (1999:93). *Det unga folkstyret*.
- SOU (2000:1). *En uthållig demokrati!: politik för folkstyrelse på 2000-talet: Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU (2005:29). *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: XGS Grafisk Service.
- Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Rothstein, B. (red.). (2001). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Wide J. & Gustavsson G. (2001). *Lokal demokrati i förändring – en översikt*. Stockholm: Norstedts.

Statliga och kommunala dokument

Prop. (1997/98:165). *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*. Stockholm: Regeringskansliet.

Skr. (2003/04:49). *Lokalt utvecklingsarbete i storstäderna*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Storstadsdelegationen. (2002). *Storstad och framtid – storstadsarbetet 1999–2002*. Stockholm: Näringsdepartementet.

Södertälje kommun, kommunledningskontoret, tjänsteskrivelse 2003-II-30.

Intervjuer

Fatma Tuncer, stadsdelsutvecklare i Fornhöjden, 1 september 2004.

Kenan Yuksel, stadsdelsutvecklare i Hovsjö, 6 september 2004.

Leif Odell, stadsdelsutvecklare i Geneta, 6 september 2004.

Christian Härleman, stadsdelsutvecklare, 8 september 2004.

Boenderädsmedlem, Fornhöjden boenderåd, 7 september 2004.

Boenderädsmedlem, Fornhöjden boenderåd, 13 september 2004.

Boenderädsmedlem, Hovsjö boenderåd, 15 september 2004.

Boenderädsmedlem, Hovsjö boenderåd, 30 september 2004.

Boenderädsmedlem, Fornhöjden boenderåd, 1 oktober 2004.

Boenderädsmedlem, Geneta boenderåd, 27 januari 2005.

Boenderädsmedlem, Geneta boenderåd, 28 januari 2005.

Boenderädsmedlem, Ronna boenderåd, 25 februari 2005.

Boenderädsmedlem, Ronna boenderåd, 1 mars 2005.

Telefonintervju med Kima George, före detta boenderädsmedlem i Ronna boenderåd och insatsledare för val till råden i Geneta, Hovsjö och Ronna, 29 mars 2005.

Telefonintervju med Bengt Hugo Bengtsson, företrädare moderaterna i demokrati- och integrationsberedningen i Södertälje kommun, 10 februari 2005.

Telefonintervju med Mats Pertoft, företrädare miljöpartiet i utbildningsnämnden i Södertälje kommun, 15 februari 2005.

Telefonintervju med Susanne Bergström, socialdemokrat och ordförande i integrations- och demokratiberedningen i Södertälje kommun, 15 februari 2005.

Övrigt

Konferens om boenderådets framtid med samtliga boenderåd samt representanter för kommunledningskontoret och Södertörns högskola på Park Hotell i Södertälje, 4 mars 2004.

Möte med samtliga boenderåd samt de fyra stadsdelsutvecklarna på Hovsjö Parkkafé i Hovsjö, Södertälje, 30 mars 2004.

Boenderådsmöte, Fornhöjden boenderåd, Park Hotell, 4 september 2004.

Boenderådsmöte, Hovsjö boenderåd, Hovsjö Parkkafé, 9 september 2004.

Tidigare publikationer av utvärderingsgruppen på Södertörns högskola

Research reports

- Christina Axelsson, *Arbetslinjen i storstadsarbetet. En studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge* (3/2002).
- Adolphe Lawson, *Storstadssatsningen i Södertälje och Huddinge. En process för demokratiutveckling och förvaltningsförnyelse.* (4/2002).
- Ali Hajjighasemi, *Den komplexa införlivningsprocessen – fallet Haninge. Om makt och möjligheter i Storstadssatsningen* (1/2003)
- Marja-Terttu Tryggvason, *Stöd i språk- och kunskapsutveckling i förskola och skola? Utvärdering av språk och kommunikationsinsatser i Huddinge kommun.* (2/2003).
- Nihad Bunar, *"Det händer saker" - kunskapsutvecklande, utvärderingsmässiga och teoretiska perspektiv på storstadsarbetet i Rågsved och Skärholmen* (3/2003)
- Erik Ljungar, *Entreprenörskap eller levebröd? Om företagsrådgivning inom Storstadssatsningen i Stockholmsregionen.* (5/2003)

Working papers

- Jonas Lindström, *Ett demokratiskt experiment. Ronna och Geneta, Södertälje kommun* (2002)
- Ali Hajjighasemi, *Organiseringen av Storstadssatsningen i Haninge. Jordbro – första året* (2002)
- Carina Axelsson & Jenny Nilsson, *Huddinge kommun* (2002)
- Sofia Sjöo, *Ungdomsinsatser i Storstadssatsningen inom Stockholms stad* (2003)
- Jonas Lindström, *Storstadssatsningen i Södertälje – strategier och arbetsätt i fyra bostadsområden* (2003)
- Sofia Sjöo, *Tjejverksamheter inom Storstadssatsningen. Projektmedel till ungdomsverksamheter dominerade av pojkar* (2003)
- Susanne Urban, *Storstadssatsningen i Huddinge, en översikt av insatserna 1999–2003* (2003)
- Ann-Charlott Gullberg, *Det lilla projektet i den stora strukturen: En fallstudie av myndighetsamverkan kring gruppen långtidssjuka arbetslösa* (2003)
- Lisa Kings, *Storstadssatsningen och insatserna i Rinkeby – urvalsstrategier i retorik och praktik* (2003)

Utvärderingar av den nya Storstadspolitiken/Storstadssatsningen

1. Jenny Nilsson, *Resultat, resurser och riktlinjer i Storstadssatsningen. Om implementeringen av storstadspolitiken i Huddinge kommun* (2003)
2. Johan Holmdahl, *Arbetsmarknadsinsatser i Södertäljes storstadsarbete. En studie av tre insatser inom målområdet arbetsmarknad, vuxenutbildning och tillväxt* (2003)
3. Adolphe Lawson, *Storstadssatsningen i Stockholm. En studie av insatser för att stärka det demokratiska deltagandet i Husby, Rinkeby, Rågsved, Tensta och Skärholmen* (2003)
4. Anna Karlsson, *Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden* (2003)
5. Susanne Urban, *Om konsten att skapa arenor för dialog, inflytande och lokala nätverk. Storstadssatsningen i Huddinge* (2003)
6. Erik Ljungar, *Ställföreträdande nätverk? Tillväxt- och arbetsmarknadsinsatser inom Storstadssatsningen i Tensta och Rinkeby* (2004)
7. Lisa Kings, *När centrala direktiv möter lokala aktörer. Storstadssatsningen i Rinkeby och Tensta* (2004)
8. Jonas Lindström, *Organisation och styrformer mellan praktik och retorik. Storstadsarbetet i Södertälje kommun 1999–2004* (2004)
9. Elin Vadelius, *Storstadssatsning, metodutveckling och dokumentation. Exemplet Jordbro i Haninge* (2004)
10. Christina Axelsson, *Vem ansvarar för vad? En studie av tillväxtperspektivet i storstadsarbetet med fokus på Husby och Rågsved* (2004)
11. Annsophie Ländin, *"...och förvaltningen ska vara med..." Målområdet Trygghet och trivsel inom storstadssatsningen i Stockholms stad* (2004)
12. Nihad Bunar, *"Det går bra, men det ser fortsatt dåligt ut". Organisationen och tillämpningen av lokala utvecklingsavtal i Stockholms kommun (slutrapport, 2004)*
13. Ali Hajighasemi, *Att bryta den beständiga segregationen. Fallet Södertälje* (2005)
14. Jenny Nilsson, *Att bygga en brygga i Värby gård. Målområdesstrategier i lokalt utvecklingsarbete* (2005)
15. Elin Vadelius, *"Det var bra medan det pågick". Storstadssatsningen på Jordbromalmsskolan i Jordbro i Haninge* (2005)
16. Teresa Lindholm, *Att bygga på ostadig grund. En studie av målområdet Arbetsmarknad, vuxenutbildning och tillväxt i Södertälje kommun* (2005)
17. Erik Ljungar, *Tillväxt genom storstadspolitik? Exemplet Haninge företagarcentrum* (2005)
18. Susanne Urban, Jenny Nilsson, Ali Hajighasemi, *Tre bostadsområden mot segregation. En ojämn match i Huddinge* (slutrapport, 2005)
19. Eva Christenson, *Genusperspektiv på och i lokalt storstadsarbete. Insatser inom målområdet Egen försörjning i storstadssatsningen i Huddinge kommun* (2005)
20. Teresa Lindholm, *Boenderådens uppgång och fall. En insats för ökat demokratiskt deltagande i Södertälje kommun* (2005)