

Fysisk och social förnyelse av Saltskog – ett invandrarrikt bostadsområde

Ove Ericsson

Karaktäristiskt för förnyelse av bostadsområden är att den berör många olika parter. En viktig skillnad mot nybyggande på så kallad jungfrulig mark är att verksamheten berör såväl existerande byggnader och deras ägare som människor som nyttjar dessa för boende. Bostadsområdesförnyelsen har således alltid en social dimension och inbegriper i det övervägande flertalet fall även en fysisk dimension. Dessa båda dimensioner är inbördes beroende, ofta så att en fysisk förändring initieras och får sociala konsekvenser. Fysiska förändringar vidtas därför inte sällan som medel för att söka lösa sociala problem, dock utan att alltid medföra avsedda effekter. Omvänt kan ibland en social mobilisering leda till att fysiska åtgärder vidtas.

Denna uppsats har till syfte att belysa detta samspel mellan fysiska och sociala faktorer vid ombyggnaden av ett bostadsområde från miljonprogrammets dagar. Den inleds med en bakgrundsteckning där förutsättningarna nationellt och lokalt för de fysiska och sociala utvecklingsprocesserna skisseras. Därefter följer en redogörelse för vad som skedde i området, Saltskog, och kommunen, Södertälje. Efter en översiktlig analys i termer av maktförhållanden mellan berörda parter avslutas artikeln med en kort sammanfattande diskussion.¹

Det socialdemokratiskt styrda Södertälje kan sägas på ett nästan paradigmatiskt sätt illustrera ”den historiska kompromissen” mellan arbete och kapital i praktiken (Korpi 1978). I kommunen finns en tradition av verkstadsmekanisk industri bl a i form av lastbilsfabriken Scania-Vabis, grundad 1891. I anslutning härtill har det växt fram en stabil politisk elit formad i fackligt och politiskt arbete på den lokala nivån. Genom en oavbruten socialdemokratisk majoritet sedan 1926 utvecklades i Södertälje en kontinuitet i den kommunala ledningen där överblicken över den lokala utvecklingen samlades på ett begränsat antal händer. (Giertz 1991)²

I anslutning till miljonprogrammet fördubblade Södertälje under 1960-talet nästan sin befolkning – från ca 30 till 60 tusen innevånare – och blev den mest industrialiserade kommunen i Stockholmsregionen med 40 procent av arbetstillfällena inom tillverkningsindustri.³ Framför allt expanderade det exportinriktade storföretaget, buss- och lastbilstillverkaren Scania kraftigt.

Scanias dominans på den lokala arbetsmarknaden motsvarades direkt på bostadsmarknaden av det kommunägda bostadsföretaget Telgebostäder. Samtidigt som 40 procent

av de industrisysselsatta i kommunen i början av 1980-talet arbetade på Scania bodde nära hälften av kommunens innevånare "hos TB" vilket då var landets tionde största allmännyttiga bostadsföretag (Gelotte 1988).

I detta sammanhang planerades Saltskog. När Scania behövde expandera i slutet av 1960-talet började området byggas av Telgebostäder på gångavstånd från fabriken. Under denna ekonomiskt överhettade period räckte inte den inhemska arbetskraften i Sverige till utan staten och storföretagen genomförde stora rekryteringskampanjer i Finland och Sydeuropa. Här finns bakgrunden till det tidigaste invandrarinslaget i Saltskog.

När efterkrigstidens långa högkonjunktur under 1970-talets första år övergick i en världsomfattande recession infördes anställningsstopp och permitteringar på Scania och en del av de arbetskraftsinvandrade finländarna återvände till sitt hemland. Södertäljes ambitiösa bostadsbyggande var i detta läge mitt uppe i sitt allra största projekt. Trots att marknaden för hyresbostäder visade sig vara mättad och antalet tomma lägenheter i kommunen snabbt närmade sig 1 500 beslutade man att slutföra uppförandet av stadsdelen Hovsjö för ca 5 000 innevånare.⁴ Många av dessa bostäder kom att förbli outhyrda under en längre tid och påverkade därmed underlaget för uthyrning i andra delar av kommunen, framför allt det närbelägna Saltskog där över 200 lägenheter – en dryg fjärdedel av beståndet – kom att stå tomma 1974–1978.

Boendemiljöprojekt mot områdesproblem

Hyresförlusterna upplevdes som mycket besvärande såväl av Telgebostäders ledning som av kommunpolitikerna. Detta gjorde att kontrollen av nya hyresgästers förutsättningar ekonomiskt och socialt fick stå tillbaka, vilket medförde en betydande ökning av antalet hyresgäster med olika typer av vad som kom att ses som sociala problem i det svåruthyrda beståndet.

För att försöka komma till rätta med problemen genomfördes två på varandra följande boendemiljöprojekt i området från 1970-talets mitt till ett stycke in på 1980-talet, bl a med stöd från Bostadsdepartementets bostadssociala delegation.

Assyrierna och kommunen

Kring 1970-talets mitt hade en ny fas inletts i den svenska invandringsprocessen varvid olika flyktinggrupper fick en

fristad i landet. Av dessa kom en stor grupp av assyrier – en förföljd kristen minoritetsgrupp från östra Turkiet och angränsande länder – att bosätta sig i Södertälje. Telgebostäder såg till en början positivt på möjligheten att försäkra sig om hyresintäkter i den rådande överskottssituationen. Ganska snart inleddes emellertid en kedjeimmigration av assyriska familjer och de kommunala institutionerna blev överbelastade samtidigt som det fanns mycket få tolkar för de aktuella språken. Motsättningar uppkom även i förhållande till vissa grupper i lokalbefolkningen. (Björklund 1981)⁵

De ledande kommunpolitikerna började ganska snart anse att koncentrationen av denna folkgrupp från en starkt avvikande kultur höll på att växa sig alltför stor och reagerade genom att försöka begränsa assyriernas möjligheter att hyra en bostad och få del av olika sociala stödåtgärder. På detta sätt byggdes ett konfliktfyllt förhållande upp mellan de styrande politikerna i Södertälje och den assyriska minoriteten.

Fysiska förändringar: storskalig ombyggnad

De fysiska och sociala förändringarna hade ett mycket nära samband vid förnyelsen av Saltskog. För tydlighetens skull presenteras de dock först var för sig i den ordning de aktualiserades i processen.

ROT-programmet

Under de första åren på 1980-talet inträffade en fördjupad ekonomisk nedgång och produktionen av nya bostäder sjönk kraftigt på nationell nivå. Den då ny tillträdde socialdemokratiska regeringen lanserade ett ambitiöst ekonomiskt program för industriell expansion och för att bekämpa en allvarlig arbetslöshet. En omstrukturering av byggnadsindustrin från nyproduktion till förnyelse av det äldre beståndet kom att ingå som ett led i denna satsning genom det sk ROT-programmet (DsBo 1983:2). Efter en kraftig opinionsbildning från fackföreningsrörelsen och byggintressenterna i samband med remissbehandlingen kom de problemdrabbade bostadsområdena från miljonprogrammet att via ett dispensförfarande få tillgång till de mycket förmånliga statliga bostadslån för ombyggnad som först avsetts utgå endast till hus som var äldre än 30 år. (Prop. 1983/84:40)⁶

Södertäljes innevånarantal som, främst på grund av invandringen, ökat sakta under hela 1970-talet började dock sjunka under slutet av 1981. Minskad sysselsättning vid Sca-

nia medförde uppsägning av ett tusental anställda samt minskad inflyttning till kommunen, främst från utlandet. Antalet outhyrda lägenheter hotade stiga till samma nivåer som under 1970-talet (Mann 1991).

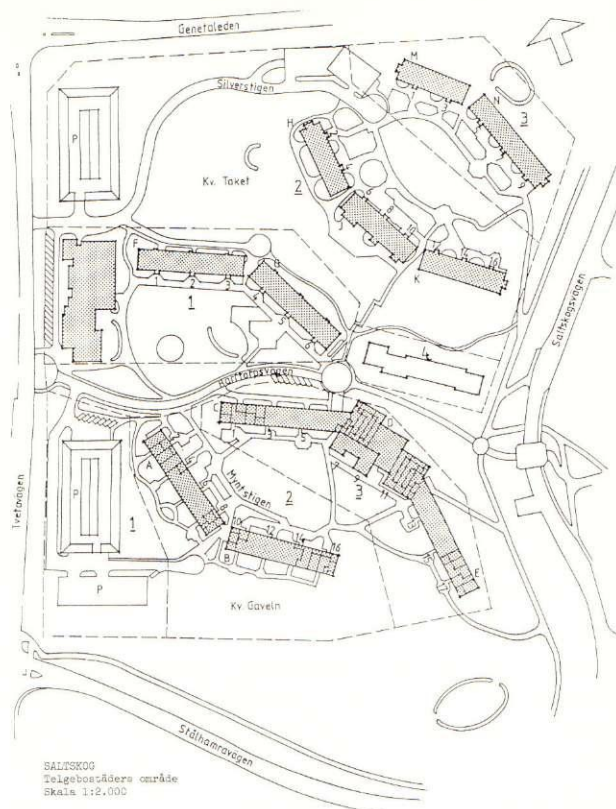
Kommunens ledande politiker reagerade mycket tidigt för att söka förhindra nya stora förluster. En bostadspolitisk delegation tillsattes med uppgift att ta ett samlat grepp över de olika förvaltningarnas insatser. Särskilt de sk humanistiska nämndernas arbete för att möta sociala problem ute i bostadsområdena skulle öka. Delegationen, kallad BPD, skulle bereda kommunstyrelsens åtgärder för att minska antalet tomma lägenheter, utveckla boendemiljöarbetet och minska de sociala problemen i bostadsområdena.

Även kommunens egen ekonomi var ansträngd efter ett antal års besvärande underskott och politikerna hade satt stark press på Telgebostäder att på ett mer effektivt sätt ta itu med de outhyrda lägenheterna. ROT-programmet tycktes nu erbjuda en möjlighet att lösa en del av de konstaterade problemen. I den nya mer marknadsberoende situation som uppkommit efter bostadsbristens övergång i sin motsats såg man en möjlighet att söka göra Saltskog till ett mer attraktivt bostadsområde.

Idétävlingen

Då inget av de båda miljöförbättringsprojekten från åren kring 1980 bedömdes ha lämnat några bestående effekter valde Telgebostäder att i ett tredje försök satsa betydligt högre och beslutade att med kommunens stöd arrangera en arkitekttävling för de båda delområden där man upplevde att problemen var koncentrerade: Myntstigen och Barrtorpsvägen. Som syfte angavs att förändra lägenhetsammansättningen och få idéer hur man kunde göra områdena mera attraktiva samt ”undandröja negativa attityder”. Ett tredje område, Silverstigen, menade man skilde sig från de andra genom låg omsättning av hyresgäster och obetydlig vandalisering samt en liten andel outhyrda lägenheter. Följaktligen beslutade man att där genomföra den vanliga behandlingen med målning och tapetsering samt reparationer och utbyte av uttjänt utrustning. (Telgebostäder 1983)

Fyra arkitektkontor inbjöds att delta i tävlingen. Med stöd av juryns utlåtande fattade Telgebostäders styrelse ett principbeslut om att tävlingsresultatet skulle ligga till grund för en genomgripande ombyggnad. Upprustningen



Saltskog består av två delområden belägna på var sin kulle med ett tredje område i den mellanliggande dalen som står i förbindelse med stadsdelens centrum via en gångväg. Varje delområde är uppkallat efter sin gata och utgjorde en separat ombyggnadsetapp.

skulle nu omfatta hela området, alltså även Silverstigen, och ske etappvis. Vid denna tidpunkt bestämdes ombyggnadens totala omfattning såväl geografiskt som i termer av den befolkning som skulle komma att beröras.

Finansieringen säkras

Bostadsministerns proposition på ROT-programmet lades fram för Riksdagen den 20 oktober 1983, bara fem dagar före det styrelsemöte i Telgebostäder där idétävlingen för ombyggnad av Saltskog presenterades. Omedelbart därpå fick de ansvariga aktörerna i Södertälje till stånd ett möte med deltagande av alla de tre kommunalråden i sällskap med Telgebostäders styrelseordförande och verkställande direktör



Barrtorpsvägen och Myntstigen under ombyggnad.

för den lokala sidan medan Bostadsstyrelsens generaldirektör tillsammans med den berörda länsbostadsdirektören för Stockholms län representerade den statliga nivån.

Kontakterna resulterade i att ett positivt förhandsbesked om dispens från 30-årsregeln kunde meddelas i samband med att förprojekteringen var klar. Telgebostäders styrelse kunde därmed den 29 oktober 1985 fatta det avgörande beslutet att genomföra ombyggnaden (Telgebostäder 1985). Dispensen var en förutsättning för att ombyggnaden skulle bli ekonomiskt genomförbar och var bl a förenad med villkoret att de kommande hyrorna inte skulle överstiga kostnaden för motsvarande nyproduktion. På detta sätt skapades förutsättningar för projektets höga totala ambitionsnivå där det föreskrivna "hyrestaket" kom att tjäna som en kostnadsram som angav de tillgängliga resurserna för de planerade förändringarna (Länsbostadsnämnden 1986).

Ombyggnaden ägde rum i tre etapper – en för varje gata – mellan 1985 och 1989. De fysiska förändringarna berörde såväl lägenhetsfördelningen som exteriören. Antalet lägenheter reducerades från 744 till 544 genom sammanslagningar och nedrivning av en hel byggnad. Många lägenheter försågs med större balkonger eller burspråk och de platta taken byggdes om till livfullare former. Den mest anslående förändringen var dock nedtrappningen av Myntstogens gavlar som bildade stora terrasserade balkonger.

Ombyggnaden blev den dyraste i Sverige räknat per lägenhet och de dryga 400 miljoner den kostade hade räckt till ett eget småhus åt var och en av de tidigare boende (Carlén & Cars 1990).⁷

Sociala förändringar: styrd befolkningsutveckling

När bostadsbristen och trångboddheten slutligen eliminerats genom Miljonprogrammet fördes nya problem upp på den bostadspolitiska arenan. Den socialdemokratiska välfärdspolitiken hade haft sin grund i idén om Folkhemmet där alla skulle ha det bra och vara lika värda. Med ett överskott på bostadsmarknaden som gav möjligheter till ökad omflyttning började man nu se risken för social åtskillnad i boendet som ett hot. "Allsidig hushålls- och boendestruktur inom bostadsområdena" fördes fram som ett nytt övergripande mål för den nationella bostadspolitiken i första hand för att bekämpa socio-ekonomisk och åldersmässig segregation (Prop. 1974: 150).

De allmännyttiga bostadsföretagen anammade snabbt de nya målsättningarna men de privata fastighetsägarna lät sig inte övertygas lika lätt. Med ikraftträdandet av Bostadsanvisningslagen 1980 såg dock politikerna i Södertälje möjligheter att även påverka privata hyresvärdars uthyrningsmönster i riktning mot en allsidig hushållssammansättning i hela tätorten och beslutade införa en kommunal bostadsförmedling som ett aktivt bostadspolitiskt instrument (Prop. 1979/80:72).

Bostadsförmedlingen upprättade mål och åtgärder för motverkande av boendesegregation. Mot bakgrund av vad man uppfattade som de specifika problemen med Södertälje kommuns befolkningsstruktur föreslogs åtgärderna i första hand inriktas på den etniska segregationen.

Den problembild som ansvariga politiker och tjänstemän i Södertälje uppfattade sig stå inför tecknades på följande vis av förmedlingens föreståndare:

Problemet är att en stor andel stora barnfamiljer samlas i samma område. De stora barnfamiljerna är i regel assyrier-syrianer. De har för oss främmande umgängesvanor, annan syn på barnuppfostran, annan dygnsrytm o s v. Följden blir att svenska familjer störs och flyttar från området och andra svenska familjer vill inte flytta in. På grund av detta har segregationen en tendens att öka.

(Södertälje kommun 1985a)⁸

Det var alltså den snabba tillväxten i vissa bostadsområden av flyktingar representerande "kulturer starkt avvikande från den svenska" som motiverade den lokala administrationens tolkning av de nationella direktiven och inriktning på åtgärderna.

Segregationspolicyn mål för Saltskog

När ombyggnaden av Saltskog väl var bestämd blev segregationsmålet en viktig förutsättning. I inledningen till det kommunala program som upprättades inför omvandlingen av Saltskog motiverades insatserna med insikten om att en rent fysisk ombyggnad av husen inte skulle räcka för att vända den negativa utvecklingen. Även den sociala strukturen i området måste förändras:

...i Det Nya Saltskog verka för att andelen invandrare svarar mot kommungenomsnittet, det vill säga 25 procent.

(Södertälje kommun 1985b)

Här framställs således kommunens etablerade segregationspolicy som ett auktoritativt uttalat mål för den framtida befolkningssammansättningen i området och därmed också en tydlig avsikt att byta ut stora delar av den befintliga befolkningen.

Det grundläggande medlet för försöken att påverka befolkningsstrukturen var en förändrad lägenhetssammansättning. Före ombyggnaden var 57 procent av lägenheterna ett- eller två- och 39 procent tre- eller fyra- medan bara 5 procent utgjordes av fyra- samtidigt som större lägenheter inte existerade. Slutresultatet blev 35-34-31 procent av ett- avsevärt mindre totalantal lägenheter. Hela minskningen gjordes på ett- och två- som decimerades med cirka 230 lägenheter, vilket innebar en dryg halvering av det totala antalet smålägenheter.

Med syfte att befördra social stabilitet bestämdes vidare en variation i lägenhetsstorlekar inom varje trapphus. Ombyggnaden fick därmed en så genomgripande omfattning att alla kontrakt kunde sägas upp. De jämförelsevis få återstående smålägenheterna skulle inte på långt när räcka till för alla små hushåll vilket gjorde att ingen kunde hävda någon större rätt än någon annan att återvända. Hyresgästernas lagliga återflyttningsrätt blev således i praktiken avsevärt försvagad så snart den inte längre var knuten till en viss lägenhet. Eftersom ett av motiven bakom ombyggnaden var att söka komma till rätta

med sociala problem som ansågs vara nära förbundna med lägenhetsstrukturen kan detta ses som ett led i den övergripande strategin för att byta ut befolkningen. Det var i det perspektivet enbart en fördel att den nya fördelningen omöjliggjorde återflyttning av en grupp ensamstående med sociala problem.⁹

Främst i bostadskön stod nu i stället många assyrier för vars stora hushåll de nya stora lägenheterna passade mycket bra. Bostadsförmedlingens regler var dock utformade för att hantera just sådana situationer. För styrningen av förmedlingsverksamheten hade man utvecklat ett intrikat system där en sökande tillskrevs behov av bostad i vissa typer av områden med utgångspunkt från en helhetssyn på kommunen grundad på dess segregationspolicy. Benämningen "knytning" hade införts för detta sätt att anvisa lediga bostäder.

En konflikt mellan Bostadsanvisningslagens innehåll och 1975 års invandrapolitiska beslut med dess centrala valfrihetsmål blev emellertid tydlig i Södertälje när den nytillsatte Diskrimineringsombudsmannen (DO) sände ut en PM "Angående kommunerna, bostadsbristen och invandrarna". DO formulerade där några centrala frågor som väl belyser konfliktens kärna:

Är det önskvärt, lämpligt eller ens möjligt att sätta gränsvärden för andel invandrare i ett bostadsområde...

och

...vilka styrmedel som i så fall är rättsligt godtagbara, humanitära och samtidigt effektiva för att få olika kategorier av bostadsbehövande att rätta sig efter planernas önskemål.

(Ombudsmannen mot etnisk diskriminering 1987)

DO följde senare upp skrivelsen med telefonkontakter. Förmedlingen tvingades därefter meddela Telgebostäder formellt att den i fortsättningen inte kunde ta hänsyn till de sökandes nationalitet. Företaget och förmedlingen kom i stället överens om att fördelningen av lägenheter skulle ske i intensivt samarbete mellan Telgebostäders uthyrare och förmedlingens personal. Då företaget delade Bostadsförmedlingens syn på 25-procentmålet kunde dessa därefter arbeta vidare i den tidigare policyns anda vilket även underlättades av att den senare tjänstemannen före förmedlingens inrättande arbetat som uthyrare inom Telgebostäder.



Myntstigens gårdssida efter ombyggnaden.

I vilken mån tillgodosågs parternas intressen?

Som nämnts inledningsvis är ett stort antal parter berörda av ett bostadsförnyelseprojekt av denna omfattning. Bland dessa kan nämnas: ägare/byggherre, byggnadsentreprenör med konsulter, banker och andra finansieringsorgan, olika myndigheter på skilda nivåer och boende i olika roller. När det gäller utfallet kommer jag dock i fortsättningen endast att behandla de parter för vilka ombyggnaden inte var av rutinkaraktär, främst bostadsföretaget och berörda kommunala organ samt de befintliga hyresgästerna.¹⁰

Företag och myndigheter

I den överskottssituation som rådde vid evakueringsstarten fick Telgebostäder möjlighet att eliminera halva det totala antalet outhyrda bostäder genom att 750 lägenheter togs undan från marknaden och de evakuerade därmed måste beredas tak över huvudet på andra håll. Med företagets dominerande ställning på den lokala hyresmarknaden kom de flesta att flytta in i tomma lägenheter i dess bestånd. När ombyggnaden var klar stod Telgebostäder med ett fullt uthyrt område som ersättning för de halvtomma husen före. Det dåliga ryktet hade tvättats bort och man hade nu i stället ett välkänt prestigeobjekt i sitt bestånd.

Telgebostäder fick inte bara området reparerat och underhållet med statliga pengar, något som annars skulle ha

bekostats med egna medel, utan uppgraderat till fullt modern nybyggnadsstandard till mycket goda ekonomiska villkor. Man hade en bättre anpassad lägenhetssammansättning inför framtiden och en befolkningsstruktur med en eftersträvd social stabilitet. När det gäller invandrandelen hade den bringats ned till hälften av den ursprungliga, vilket var ett gott stycke på väg mot det av kommunen utstakade målet. Antalet nationaliteter i Saltskog ökade dock samtidigt starkt från ett tjugotal före ombyggnaden till runt 35 efter densamma (Hjärne & Ytterberg 1993).

Vidare minskade företagets innehav direkt genom ombyggnaden med ett par hundra lägenheter. På grund av en serie omständigheter kom byggnadskostnaderna att bli betydligt högre än kalkylerat vilket ledde till att Telgebostäder kom att omstruktureras och sälja ut ca 1 300 lägenheter eller tio procent av sitt bestånd, främst till privata hyresvärdar.

Kommunen kunde tillgodoräkna sig en hel del av de positiva effekter som ombyggnaden fick för Telgebostäders del, såsom förbättrat rykte och någonting att visa upp för besökare. Kommunstyrelsen kunde vidare glädja sig åt att slippa riskera en ekonomisk belastning av ett antal tomma lägenheter och att få skatteintäkter från de byggnadsarbetare som var bosatta på orten, i stället för kostnader för en större arbetslöshet bland dem.

I den lokala låg- och mellanstadieskolan blev förutsättningarna bättre generellt för undervisningen genom att en klar majoritet av barnen talade svenska, efter förändringarna i Telgebostäders område. De sociala problemen eller den etniska segregationen i kommunen i sin helhet förändrades dock inte i något nämnvärt avseende av ombyggnaden, trots den dramatiska förändringen av Saltskog.

Telgebostäders problem med kostnaderna för projektet blev genom dess omfattning dock även en fråga för kommunen, som i egenskap av helägare hade att ta ställning till vad som skulle göras. Detta resulterade bland annat i den ovan nämnda utförsäljningen. Situationen blev först offentligt känd i samband med valrörelsen 1988 och det kan inte uteslutas att pressbevakningen av frågan till och med kan ha bidragit till att socialdemokraterna för första gången på 60 år förlorade den politiska makten i kommunen.

Länsbostadsnämnden kunde konstatera att den beretts tillfälle att medverka till ett framgångsrikt fall av implementering av de nya styrmedlen i ROT-programmet. Måluppfyllelsen var god såväl i form av uthyrda lägenheter och

sociala förhållanden i området som i den meningen att ett inte obetydligt antal byggnadsarbetare fått jobb i ett projekt av den omfattning som krävdes för ett verksamt bidrag till strukturell förändring inom byggbranschen.

De konsulterade arkitekterna fick varsitt objekt av betydande storlek att projektera under en period när det åtminstone i början var ont om arbetstillfällen och bör ha kunnat lägga ännu ett uppmärksammat referensobjekt till sina ackvisitionsportföljer.

Hyresgäster

Den genomförda förnyelsen var alltför omfattande och kostsam för många hyresgäster som ville flytta tillbaka och en mer begränsad ombyggnad skulle därför ha varit i deras intresse. För den lilla grupp som lyckades återflytta – 14 procent – blev kvadratmeterhyran fördubblad. De flesta hyresgästerna blev därför ofrivilligt tvingade att lämna en hemmiljö vilken de hade anpassat sig till väl, förknippat många minnen med och utvecklat starka känslor för.¹¹

De befintliga boende utgjorde ett kollektiv sammansatt av individuella hushåll av växlande etniskt ursprung. I viss utsträckning skilde sig intressena åt mellan de olika etniska grupperna liksom de resulterande effekterna av ombyggnaden. Det var framför allt de finska invandrarna som kom att lämna Saltskog. Trots att de minskade med över 350 personer, till en fjärdedel av sitt tidigare antal, var de dock fortfarande den största invandrargruppen.

Bland finnarna kan två distinkta undergrupper urskiljas. I det först ombyggda delområdet Myntstigen, som ansågs behäftat med flest problem, bodde många ensamstående finska, men även svenska, unga män. En stor andel av dessa var arbetslösa. Intresset hos vissa av dem för att förbli boende i Saltskog kan antas ha varit jämförelsevis svagt, något som får visst stöd av att ett antal av dessa ungar återflyttade till Finland i samband med evakueringen. Detta område hyste också en majoritet av de personer som hade kontakt med Socialförvaltningen, en kategori som uppgick till cirka 20 procent av bostadsområdets hela befolkning. Några av dessa bodde i lägenheter som de hyrde i andra hand på socialkontrakt av förvaltningen. Det blev en huvuduppgift för projektets speciellt tillsatte socialarbetare att finna nya mer stödande miljöer för alla de hushåll som bedömdes ha sociala eller psykiska problem. För vissa av dessa tycks ombyggnaden ha medfört en välkommen möjlighet att kom-

ma bort från nedbrytande relationer medan många andra upplevde förflyttningen som en djup personlig förlust. Det var bland dessa senare ömtåliga människor en betydande andel av förlorarna vid förnyelsen kunde återfinnas.

I det andra delområdet, Silverstigen, bodde många finska familjer med barn. Denna del av bostadsområdet utgjorde en betydligt mer stabil och internt integrerad gemenskap med en rik lokal kultur baserad på sociala relationer med fokus i ett antal bastuklubbar utspridda i området. Barnen gick i särskilda finskspråkiga klasser i den lokala låg- och mellanstadieskolan.

Ett stort intresse hos de finska familjerna för att stanna i sina hem på Silverstigen illustreras av att det var här det mest välartikulerade exemplet på öppen opposition uppstod. Det utgjordes av ett öppet brev i den lokala morgontidningen från en ensamstående mor. Skribenten vände sig mot såväl bostadsföretaget som politikerna och ifrågasatte omfattningen av ombyggnaden, dess kostnader och att man minskade antalet lägenheter med 200, trots en ökande bostadsbrist, samt att andelen invandrare skulle begränsas. Insändaren avslutades med en uppmaning till alla medhyresgäster:

Upp till kamp! Vi måste protestera mot det här. Låt inte Telgebostäder med kommunens välsignelse, få köra över (ut) oss!
(Länstidningen 1987)

En anledning till att detta initiativ trots en uttalad sympati inte möttes av något kraftfullt gensvar kan ha varit att finnarnas utflyttning till stor del ägde rum vid en tidpunkt när det fortfarande fanns ett visst överskott av lägenheter på bostadsmarknaden.¹²

Vissa av de finska hushållen tillhörde de tidiga arbetskraftsinvandrarna och torde i likhet med jugoslaverna ha nått en punkt när en del av dem vill lämna den relativt etniskt homogena omgivningen för ett liv bland svenskar och kanske samtidigt ”byta upp sig” till ett radhus eller egen villa. Det kan alltså inte uteslutas att vissa uteblivna protester är ett uttryck för en genuin tillfredsställelse med förändringarna, särskilt hos mer resursstarka grupper som annars skulle ha kunnat utgöra ett ledarskikt.

Konsekvenserna av ombyggnaden kom således i vissa fall att tjäna några av de befintliga hyresgästernas intressen. Bland dessa fanns hushåll som redan tidigare velat flytta till andra delar av staden men genom Bostadsförmedlingens regler förhindrats att göra så. Genom att det antal bostadsområden utvidgades till vilka knytning kunde ges blev vissa områden nu

plötsligt tillgängliga för bostadssökande från Saltskog. Detta låg även i många infödda svenska hushålls intresse.

Den assyriska gruppen var ursprungligen koncentrerad till Barrtorpsvägen, det delområde som byggdes om sist. De nya stora lägenheterna passade dessa utvidgade familjer med deras många barn mycket väl och med barn- och bostadsbidrag och flera förvärvsarbetande familjemedlemmar tycks ett inte obetydligt antal hushåll ha haft råd att betala de nya höga hyrorna. Deras starka intresse av att stanna kvar i området manifesterades i deras envisa avvisande av alla erbjudna bostäder som i enlighet med Bostadsförmedlingens segregationspolicy ofta låg i för dem oattraktiva områden. Trots ett avsevärt yttre tryck lyckades de, i motsats till alla de andra större etniska grupperna, reproducera sin andel av de boende i området.

För svenskarna skulle Bostadsförmedlingens strategi strikt tillämpad ha inneburit att de främst borde erbjudas bostad i områden där det förelåg en oproportionerligt hög andel invandrare. I praktiken diskuterades aldrig detta alternativ på allvar utan svenskarna blev den folkgrupp som fördelades allra jämnast över kommunen efter ombyggnaden och på så sätt bäst förmådde utnyttja den utvidgade knytningen. Svenskarna var också de största "vinnarna" vid inflyttningen i de nya, stora och välutrustade lägenheterna genom att de ökade sin andel av hushållen i området från mindre än en fjärdedel före ombyggnaden till nästan två tredjedelar. Ökningen från knappt 140 till cirka 350 hushåll kan jämföras med den samtidiga minskningen av antalet invandrarhushåll från drygt 450 till runt 200. Bland orsakerna till detta var att det fanns en tillräcklig mängd svenska hushåll med de ekonomiska resurser som krävdes som var intresserade av att flytta in. För att uppnå detta gjorde Telegestäder och kommunen stora ansträngningar för att marknadsföra Saltskog över hela Stockholmsregionen. På detta sätt kom mer än en tredjedel av lägenheterna att hyras ut till personer som kom från adresser utanför kommunen i stället för att komma de lokala medborgarna tillgodo.

I termer av befintliga och potentiella hyresgäster representerade svenskarna de senare i stor utsträckning medan invandrarna främst var i den förra positionen. Det är uppenbart att det var i de potentiella hyresgästernas intresse nästan alla åtgärder under processen genomfördes. Dessa intressen stod öppna att tolkas av de olika inflytelserika aktörerna utan att vara bundna av några befintliga boendes specifika intressen eller lagliga arrangemang för att skydda dessa.

En hegemonisk kraft

Alltsedan 1930-talet hade enligt Gustavsson (1980) den svenska bygg- och bostadssektorn dominerats av en "folk rörelsekoalition" under ledning av det socialdemokratiska partiet och i motsatsställning till en "näringslivskoalition". I folk rörelsekoalitionen ingick vidare bl a Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksorganisation, BPA, HSB och SABO. De inbördes relationerna mellan dess medlemmar var sådana att det för att man skulle uppnå en gemensam ståndpunkt oftast var tillräckligt med informella kontakter. Bara i undantagsfall hände det att olika uppfattningar drevs till en öppen diskussion i partiets formella beslutsorgan.

Samstämmigheten ovan illustrerar väl situationen vid tidpunkten för förnyelsen av Saltskog i Södertälje där en folk rörelsekoalition under ledning av det socialdemokratiska partiet dominerade det politiska livet. Genom partiets besittning av alla de tre kommunalrådsposterna, majoriteten och därmed ordförandeskapet i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och alla nämnder såväl som Bostadspolitiska delegationen, Telgestädernas styrelse och den lokala Hyresgästavdelningen uppvisade denna lokala folk rörelsekoalition en extremt utvecklad horisontell integration inom bostadssektorn. Koalitionen var även starkt vertikalt integrerad under den aktuella tiden 1983–1988. Riksdagsmajoriteten och regeringsmakten innehades av socialdemokraterna och den mest strategiskt placerade tjänstemannen, länsbostadsdirektören, hade varit en mycket framträdande socialdemokratisk politiker och tillika sekreterare i Hyresgästernas riksförbund tills han inträdde i sitt ämbete.

Den viktigaste axeln inom folk rörelsekoalitionen var samarbetet mellan Telgestädernas VD och BPDs ordförande, kommunalrådet för bostadsfrågor. Den senare var även ordförande i Bostadsförmedlingsnämnden under Saltskogs planeringsfas för att sedan flytta över till Byggnadsnämnden under själva ombyggnaden.

Hyresgästföreningens lokalavdelning i Södertälje var en strategiskt placerad part inom folk rörelsekoalitionen. Inför arkitekttävlingen var Telgestäder mycket angeläget att föreningen skulle vara representerad i juryn. Den person som kom att representera Hyresgästföreningen blev en ombudsman, som under programskedet även var ordförande i Invandrarnämnden som representant för socialdemokraterna. Föreningens starka integrering med partiet borgade för att den kom att sluta upp inom folk rörelsekoalitionen

när varsamhetsintyg skulle undertecknas som ett tecken på att en ombyggnad var acceptabel. Dess etablerade roll som företrädare för hyresgästkollektivet i sin helhet, snarare än enskilda hyresgäster eller de boende i en viss berörd fastighet, gjorde också agerandet förutsägbart. Kontaktkommitténs tynande tillvaro under processens inledning utgjorde inte något lokalt baserat incitament för något annat ställningstagande heller.¹³

Även de tävlande arkitekterna kom att verka som ett stöd för folkrörelsekoalitionens genomförandeambitioner. Genom sina förslag påverkade de inte bara den estetiska utformningen utan bidrog även till att ombyggnaden fick en så genomgripande karaktär.

Sammanfattningsvis finner vi att initiativtagarna till projektet, Telgebostäders ledning och de centralt placerade lokala politikerna, fattade alla de betydelsefulla besluten och med sina överlägsna resurser lyckades genomföra sina intentioner i mycket hög utsträckning. Det visade sig att etablerade intressen kan ha en formidabel styrka, när de samverkar inom en gemensam ideologi och särskilt att det Socialdemokratiska arbetarepartiet genom sin folkrörelsekoalition i symbios med den svenska staten var en verkligt hegemonisk maktstruktur.¹⁴

Avslutande diskussion

Övergripande drag i den ekonomiska och politiska samhällsutvecklingen såsom internationella konjunktursvängningar och nationell lagstiftning har i det föregående visat sig utgöra viktiga förutsättningar för det lokala maktspel som utvecklats kring ombyggnadsprocessen i Saltskog. Dessa trender och beslut har dels drivit fram ett visst handlande dels öppnat möjligheter och tillhandahållit verktyg för lokala initiativ. Viktiga exempel som diskuterats ovan har varit hur variationer i sysselsättningen på Scania påverkade andelen outhyrda lägenheter i kommunen och särskilt i Saltskog, samt ROT-programmets roll som möjlig lösning på bostadsföretagets och kommunens därav följande ekonomiska problem.

Ombyggnadsprocessen kan analytiskt delas upp i två, inbördes tidsmässigt förskjutna, men delvis överlappande, delprocesser. Handlingar företagna tidigt, och på en ”högre” nivå, kan därvid anses etablera rambetingelser som aktörer på en senare och ”lägre” nivå måste ta i beaktande i sitt handlande. I det aktuella fallet var ansvarsfördel-

ningen mellan de dominerande parterna sådan att initiativtagaren Telgebostäders uppgifter inföll främst under det inledande skedet när besluten om de fysiska förändringarnas omfattning och utformning samt ombyggnadens finansiering slogs fast. Utfallet av dessa frågor avgjorde vilka människor som skulle bli direkt berörda av ombyggnaden och i vilken utsträckning. Först här kom de sociala frågorna in i den löpande processen och insatserna av de kommunala myndigheterna – förutom BPD Bostadsförmedlingen och Socialförvaltningen – blev sedan allt viktigare ju närmare genomförandet man kom. Frågorna började då beröra de boendes möjligheter att flytta tillbaka, vart de eventuellt skulle flytta i stället och sammansättningen av de nya hyresgästerna.

De begränsningar av valmöjligheterna för de befintliga hyresgästerna som förorsakades av de nya större lägenhetsstorlekarna och de starkt förhöjda hyreskostnaderna, i kombination med de direkta hinder som uppsägningarna av kontrakten och genomförandet av Bostadsförmedlingens policy utgjorde, bidrog alla till konsekvensen att bara ett mindre antal hushåll var i stånd att utnyttja den resurs som den lagligt definierade återflyttningsrätten var avsedd att utgöra. För varje beslut eller handling företagen i den formella processen blev en viss andel av de ursprungliga boende tvingade att inse att de inte skulle komma att kunna återuppta sina liv i den tidigare hemomgivningen. Det är på botten av denna omfattande men stegvis insnävade hierarki av beslut och handlingar vi finner den begränsade grupp hushåll som verkligen kunde flytta tillbaka. Det var först när alla parter med reell institutionell tillgång till processen gjort sina bedömningar om hur olika lösningar skulle utformas som det fanns detaljer, som inte varit väsentliga nog att lägga fast. Så såg utrymmet för de boendes inflytande ut såsom processen utspelade sig i praktiken. Bland de på olika sätt berörda boende visade det sig att de infödda svenskarna hade de största resurserna och det stöd i strukturen som ändå gav klart bättre förutsättningar att utnyttja de begränsade möjligheter som ombyggnaden rymde än de flesta invandrarna erbjöds.

Som synes var de fysiska och sociala aspekterna vid förnyelsen av bostadsområdet Saltskog nära sammanvävda, men med en systematisk övervikt för de fysiska frågornas betydelse och en därmed sammanhängande dominans för de parter som främst hade till uppgift att hantera dessa.

Noter

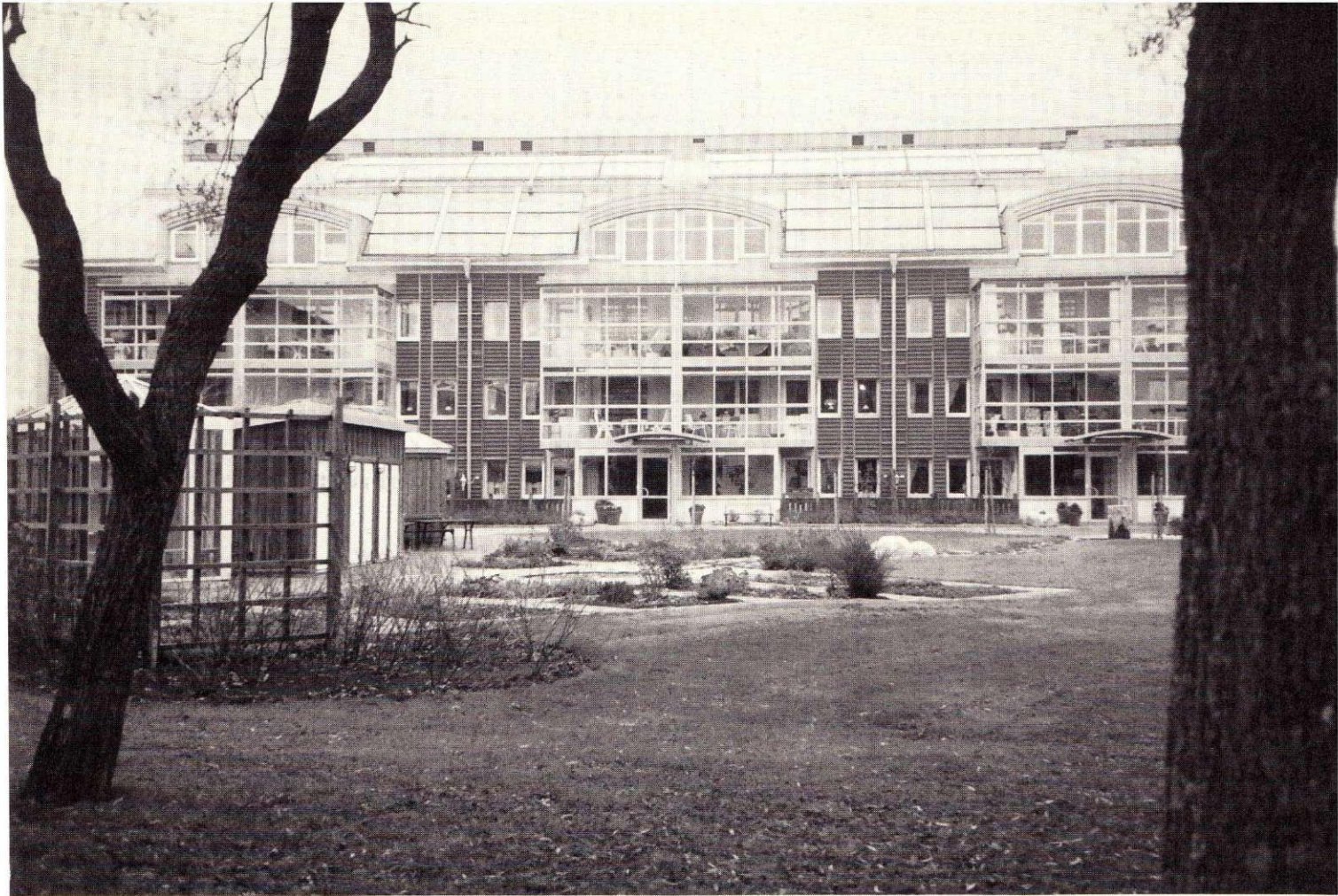
1. Uppsatsen bygger på forskning för en doktorsavhandling vid Sociologiska institutionen, Uppsala universitet. Arbetet har främst utförts vid Institutet för bostadsforskning i Gävle.
2. För en liknande lokal situation se Billing & Stigendal (1994).
3. Kommunen har idag ca 80 000 innevånare.
4. Uppförandet av Hovsjö var med sina ca 2 260 lägenheter Sveriges dittills största totalentreprenad (Forsberg 1983).
5. Två olika grupperingar är representerade i Södertälje: assyrier och syrianer. Jag ansluter mig här till Björklunds (1981) benämning assyrier för hela den etniska gruppen. Det totala antalet assyrier i Södertälje uppgick vid tiden för ombyggnaden till ca 5 000 (Pripp 1992).
6. ROT står för reparation – ombyggnad – tillbyggnad. Subventionsnivån har kalkylerats till 60 procent av de totala lånekostnaderna (Carlén & Cars 1990).
7. För en mer detaljerad redogörelse de fysiska förändringarna och den praktiska ombyggnadsprocessen samt ut- och inflyttning av befolkningen, se Ericsson (1993).
8. För en beskrivning av en liknande konflikt mellan svenska lokala myndigheter och assyrier se Ramberg (1995).
9. För en skildring av relationerna mellan kommuner och hyresgäster som upplevs som störande se Sahlin (1996).
10. För en teoretisk behandling av partsrelationerna vid bostadsförnyelse se Källtorp (1989). En mer praktiskt inriktad diskussion förs i Vidén m fl, red (1990).
11. De statistiska uppgifterna om befolkningsförändringarna har insamlats och bearbetats av Carita Ytterberg och Lars Hjärne vid dåvarande Statens institut för byggnadsforskning (Hjärne & Ytterberg 1993). Den i många fall svåra situationen för de hyresgäster som tvingades överge Saltskog har beskrivits av Salonen (1997).
12. Det överskott på bostadsmarknaden som bidragit till förnyelsens förverkligande höll på att förbytas i sin motsats när det var klart att sätta igång ombyggnaden på Silverstigen.
13. Varsamhetsintyget infördes efter en utvärdering av ROT-programmet där Bostadsstyrelsen konstaterat att hyresgästernas möjligheter till inflyttning vid ombyggnad varit alltför begränsade (Prop. 1986/87:48).
14. Billing & Stigendal (1994) fann en socialdemokratisk hegemoni av samma slag vid sin studie av Malmö.



Ove Ericsson arbetar som lärare på Högskolan i Gävle. Han har varit verksam som doktorand vid Institutet för bostadsforskning och Sociologiska institutionen, Uppsala universitet. Han är också arkitekt och har arbetat som utredare vid Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.

Litteratur

- BILLING P, STIGENDAL M (1994) *Hegemonins decennier. Möllevångens Samhällsanalys*: Malmö.
- BJÖRKLUND U (1981) *North to Another Country*. EIFO: Stockholm.
- DSBO1983:2 *Bättre bostäder*. (ROT-programmet) Stockholm.
- CARLÉN G, CARL G (1990) *Förnyelse av storskaliga bostadsområden*. Bygghälsningsrådet: Stockholm.
- ERICSSON O (1993) *Evakuerings- och inflyttningsprocessen vid ombyggnaden av Saltskog i Södertälje*. Statens institut för byggnadsforskning: Gävle.
- FORSBERG Å (1983) "Historik" *Telgebostäder*. Södertälje (stencil).
- GELOTTE G (1988) *Telgebostäder genom fyra årtionden*. Telgebostäder: Södertälje.
- GIERTZ E (1991) *Människor i Scania under 100 år*. Norstedts Juridikförlag: Stockholm.
- GUSTAVSSON S (1980) "Housing, Building and Planning" i Lewin L, Vedung E (red) *Politics as Rational Action*. D Riedel Publishing Company: Dordrecht.
- HJÄRNE L, YTTTERBERG C (1993) *Befolkningsförändringar i Saltskog*. Statens institut för byggnadsforskning: Gävle.
- KORPI W (1978) *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*. Prisma: Kristianstad.
- KÄLLTORP O (1989) "A Conceptual Framework and Research Strategy for the Study of Power in Urban Renewal" *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol 6: 115–125.
- LÄNSTIDNINGEN (1987) "Det nya Saltskog" 11 mars, Södertälje.
- LÄNSBOSTADSNÄMNDEN (1986) "Bilaga till preliminärt beslut" Stockholm. (stencil)
- MANN C-O (1991) *Från hyresrätt till bostadsrätt i ett miljöprogramsområde*. Bygghälsningsrådet: Stockholm.
- OMBUDSMANNEN MOT ETNISK DISKRIMINERING (1987) "PM Angående kommunerna, bostadsbristen och invandrarna" Stockholm. (stencil)
- PRIPP O (1992) "Assyrian and Syrian immigrants in small business" i Sjögren A, Janson L *Culture and management*. Invandrarminnesarkivet: Stockholm.
- PROP. 1979/80:72 *Om bostadsanvisningslag m m*. Stockholm.
- PROP. 1983/84:40 Bil 9 *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder*. (ROT-propositionen) Stockholm.
- PROP. 1986/87:48 *Om bostadspolitik*. Stockholm.
- RAMBERG K (1995) *Svensk mångfald*. Mångkulturellt centrum: Tumba.
- SAHLIN I (1996) *På gränsen till bostad*. Arkiv: Lund.
- SALONEN T (1997) "Folkförflyttning, bostadsförnyelse och socialtjänstens agerande. Exemplet Saltskog" i Denvall m fl (red) *Välfärdens operatörer*. Boréa: Umeå.
- SOU 1984:4 *Långtidsutredningen 1984*. Liber: Stockholm.
- SÖDERTÄLJE KOMMUN (1985a) "Protokoll från möte angående störningar" Bostadsförmedlingen: Södertälje (stencil).
- SÖDERTÄLJE KOMMUN (1985b) "Förslag till program för Saltskog" Södertälje (stencil).
- TELGEBOSTÄDER (1983) "Gemensam idéavhandling för del av Saltskog" Södertälje (stencil).
- TELGEBOSTÄDER (1985) "Det nya Saltskog" Södertälje (stencil).
- VIDÉN S m fl (red) (1990) *Bättre bostadsförnyelse. Sammanställning av 19 FoU-projekt*. Boverket: Karlskrona.



Ekoportens entrésida med gård efter ombyggnad. På taket syns solpanelerna. På gården finns redskapsbodarna, jordkällare och växthus. Den konstgjorda bäcken som rinner över gården och slutar i en liten dam är en del av systemet för lokalt omhändertagande av dagvatten.