

# En hållbar urban utveckling

Överensstämmelsen mellan visioner och handling

# Abstract

The increasing amount of inhabitants living in urban areas, especially in the Global South, are causing big pressure on the city infrastructure and but also at the global environment, as a result of changing consumption- and production patterns. In 1996 the United Nations conference of cities, Habitat II, were held in Istanbul, resulting in the Habitat agenda, a plan for achieving sustainable development in a world with growing cities.

The purpose of this thesis is to examine how sustainable development is defined in the Habitat Agenda and how this corresponds with the implemented definition in Urban Management Programme, for this the cases Tunis and Bamako are used. From an analytical framework constructed by green and brown agenda I examine what result the work for sustainable urban development is trying to achieve. For investigate how successful the implementation in each case are, urban governance theory is used defined by good governance and governance failure.

The analysis shows that poverty reduction and social development according to the brown agenda are the main focus in sustainable development work today, and that implementing good urban governance is a long and complex process, hard to accomplish in a limited amount of time.

*Nyckelord:* hållbar utveckling, Habitatagendan, grön och brun agenda, urban governance, Urban Management Programme

*Antal ord:* 9269

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och problemformulering .....	1
1.2	Metod och teori .....	2
1.3	Avgränsningar .....	2
1.4	Material .....	3
1.5	Disposition .....	3
<b>2</b>	<b>Teori</b> .....	<b>4</b>
2.1	Hållbar utveckling .....	4
2.1.1	Grön agenda .....	4
2.1.2	Brun agenda.....	5
2.2	Urban governance .....	6
2.2.1	Good governance.....	7
2.2.2	Governance-misslyckanden .....	8
<b>3</b>	<b>Metod</b> .....	<b>10</b>
3.1	Idéanalys.....	10
3.2	Analysdimensioner .....	11
3.2.1	Grön eller brun agenda .....	11
3.2.2	Good governance eller governance-misslyckande.....	12
3.3	Val av fall .....	12
<b>4</b>	<b>Habitatagendan – en vision för hållbar utveckling</b> .....	<b>14</b>
4.1	Hänsynstagande.....	14
4.2	Tidshorisont.....	15
4.3	Problemnivå .....	16
4.4	Fokusgrupper.....	16
<b>5</b>	<b>Urban Management Programme - handling för hållbar utveckling</b> .....	<b>18</b>
5.1	Urban Management Programme: fas 3.....	18
5.1.1	Hänsynstagande.....	18
5.1.2	Tidshorisont.....	19
5.1.3	Problemnivå .....	19
5.1.4	Fokusgrupper.....	20
5.2	Implementering .....	20
5.2.1	Tunis, Tunisien.....	21

5.2.2	Bamako, Mali .....	22
<b>6</b>	<b>Slutsats .....</b>	<b>24</b>
6.1	Överensstämmelse mellan vision och handling .....	24
6.2	Kritik .....	25
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>26</b>
7.1	Primärkällor.....	26
7.2	Sekundärkällor .....	27
<b>8</b>	<b>Appendix.....</b>	<b>29</b>
8.1	Analysdimensioner grön och brun agenda .....	29
8.2	Modell good governance och governance-misslyckande.....	30

# 1 Inledning

I takt med en ökad urbaniseringsgrad, både genom migration från rurala områden och genom naturlig befolkningstillväxt, ökar städernas storlek i en mycket snabb takt. Denna snabba befolkningstillväxt medför en stor påverkan på stadens samhällsservice, så som infrastruktur, vattentillgång, bostadssituation samt tillgången till sanitära faciliteter. Förutom påverkan av levnadsvillkoren i urbana områden medför en snabb urbaniseringstakt även stor påfrestning miljömässigt. Idag återfinns de största och snabbast växande städerna i globala syd. I och med de stora påfrestningar som de växande städerna möter, finns ett stort behov av hållbar utveckling av dessa områden. Dels för att skapa mer humana levnadsförhållanden för de urbana invånarna, men även för att reducera den negativa miljöpåverkan som snabb urbaniseringen medför (Sánchez-Rodríguez, 2008, s. 150f).

1996 möttes världens ledare i Istanbul för att ta fram en handlingsplan kring urban utveckling, boende och bosättningar, *Habitat II*. Detta möte resulterade i två dokument *Istanbuldeklarationen*, vilken innehåller femton paragrafer som sammanfattar konferensens viktigare ståndpunkter, samt den mer omfattande *Habitatagendan* vilken är en strategisk plan för utveckling, innefattande mål och riktlinjer som skall eftersträvas i detta arbete. Huvudmålen som Habitat agendan syftar till att uppfylla är ”en rimlig bostad för alla” samt ”en hållbar utveckling av människors boplatser i en värld med växande städer” (United Nations Conference on Human Settlements, 1997, s.7).

Både Habitatagendan och Istanbuldeklarationen utgör två av styrdokumenterna för UN- Habitat, vilket är FN:s program för boende och bebyggelse, tidigare United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat 2011a)

Sedan utformandet av Habitatagendan har 15 år förflutit och arbetet för hållbar urban utveckling är i full gång genom flertalet projekt bedrivna av UN-Habitat. Ett projekt vilket går långt tillbaka i tiden och vilket har genomgått ett flertal olika faser är Urban management programme. Detta program syftar till att inkludera lokala aktörer i urbana beslutsprocesser och bedrivs i flertalet städer världen över.

## 1.1 Syfte och problemformulering

Genom den belysta problematiken är syftet med uppsatsen att identifiera hur begreppet hållbar utveckling definieras och kommer till uttryck i Habitatagendan. Detta lägger grund för att sedan studera tillämpningen av hållbar utveckling i praktiken, genom organisationens utvecklingsprojekt ”Urban management

programme”. Vad som skall undersökas blir därmed det så kallade utsagoplanets överensstämmelse med implementeringen i organisationens praktiska utvecklingsarbete.

Därav kommer är frågeställningen följande:

*Hur kommer begreppet hållbar utveckling till uttryck i Habitatagendan och hur överensstämmer detta med det praktiska utvecklingsarbetet genom Urban Management programme?*

För att påvisa hållbar utvecklings uttryck i praktiken kommer detta att belysas tydligare genom nedslag i två städer, Tunis i Tunisien och Bamako i Mali, där *Urban Management Programme* är verksamt. Detta för att ytterligare konkretisera hur hållbar utveckling tar sig i uttryck i praktiken.

## 1.2 Metod och teori

För att tolka hur begreppet hållbar utveckling uttrycks kommer uppsatsens analys först att ske på ett utsagoplan, vilket utgörs av Habitatagendan. Detta kommer sedan jämföras med hur begreppet implementeras på handlingsplanet genom utvecklingsprojektet Urban Management Programme.

Uppsatsens metodologiska ansats tar avstamp i idéanalysen med en analysram för att kategorisera begreppet hållbar utveckling skapad utifrån definitionerna av grön och brun agenda. Grön respektive brun agenda är två olika synsätt på hur en hållbar statsutveckling skall bedrivas. Där grön agenda prioriterar biologisk mångfald och ekosystemet på en global och regional nivå. Brun agenda fokuserar istället mer på de lokala problem som snabbt växande städer kan ställas inför samt sociala aspekter kring människors levnadssätt.

Utifrån detta kategoriserande kommer urban governance teori att beskriva implementering på handlingsplanets lokala nivå. Hur lyckad implementeringen av konceptet hållbar utveckling är, om detta leder till good governance eller governance-misslyckanden. Samt om detta är något som skiljer sig från fall till fall i studerandet av Urban Management Programme på en konkret stadsnivå.

## 1.3 Avgränsningar

För att göra ämnet hanterbart kräver uppsatsen tydliga avgränsningar. Därför kommer uppsatsens innehåll begränsas till att omfatta granskandet av Habitatagendan med en avgränsning till det andra målet som agendan fastställer ”en hållbar utveckling av människors boplatser i en värld med växande städer” då detta tydligast belyser hur en hållbar statsutveckling skall genomföras. Därefter

avgränsas handlingsplanets implementering till Urban Management Programme, vilket är representativt då det bedrivits under lång tid och i flertalet städer. Eftersom detta projekt sträcker sig över flertalet länder kommer ett strategiskt urval bland länderna att göras för att tydligare belysa den eftersökta problematiken med implementerandet av hållbar utveckling i städer. De städer som kommer studeras är Tunis i Tunisien och Bamako i Mali.

## 1.4 Material

För att täcka in både ett utsago- och handlingsplan av hållbar utveckling, kommer materialet att utgöras av Habitatagendan för att tolka visioner om hållbar utveckling. Vidare kommer projektbeskrivningar av utvecklingsprojektet Urban Management Programme att användas för att besvara frågan om hur hållbar utveckling tar sig i uttryck i praktiken. Även UN-Habitats egna utvärderingar kommer att studeras för att söka svar på frågan om hur väl urban governance tagits i uttryck i respektive städer.

## 1.5 Disposition

I nästkommande kapitel presenteras uppsatsens teoretiska ansatser vilka skapar grunden för de analysramar som kommer att användas för att strukturera analysen av begreppet hållbar utveckling och dess implementering. I kapitel tre förs en metodologisk diskussion kring val av fall samt motiverandet av idéanalysens lämplighet för uppsatsen. Här presenteras även de två analysramar, grön och brun agenda samt good governance och governance-misslyckande. Habitatagendan och dess syn på hållbar utveckling presenteras i kapitel fyra med analys utifrån grön och brun agenda. Därefter följer en beskrivning av Urban management programme och de valda fallen Tunis och Bamako i kapitel fem. Här presenteras utvecklingsprogrammet syn på hållbar utveckling samt implementeringen av den utifrån ett urban governance synsätt. Uppsatsens sista kapitel innehåller de slutsatser som kan dras efter den genomförda analysen. Sista kapitlet innehåller ett appendix där tydligare modeller av analysramarna som använts återfinns.

## 2 Teori

### 2.1 Hållbar utveckling

I takt med uppmärksammandet av städers negativa inverkan på miljön genom ökat resursanvändande och ändrade konsumtionsmönster växte tankar fram om möjligheterna till en hållbar utveckling. Detta utvecklingsparadigmskifte spädades på ytterligare av att många städer i globala syd stod på gränsen till utveckling och frågan om jordens bärkraft skulle klara av detta väcktes. (Medowcraft, 2000, s. 370).

Den mest vedertagna definitionen av hållbar utveckling är den som återfinns i Bruntlandkommissionens rapport *"Our common future"*. Valet av titeln är strategisk gjord för att ytterligare anspela på de gemensamma problem som världen stod inför och vilka skulle mötas med en enad front. Den numera välkända definitionen som Bruntlandkommissionen gör av hållbar utveckling lyder; *"utveckling som möter dagens behov utan att äventyra framtida generationers möjlighet att möta sina egna behov"*. Här åsyftas framförallt hur utveckling skall kunna fortgå, med fördel för världens fattiga, samtidigt som hänsyn tas till miljöns begränsningar (Adger & Jordan, 2009, s. 8; Medowcraft, 2000, s. 371f). Definitionen av hållbar utveckling kan uppfattas som vag, med möjlighet att täcka in ett stort spektra av faktorer och handlingar. Att detta är fallet skall enligt Bruntlandskommissionen dock inte uppfattas som något negativt, utan istället möjliggör detta att begreppet hållbar utveckling kan appliceras på olika situationer, över tid och rum, på ett enklare sätt än vad som kunnat göras med en snävare definition (Adger & Jordan, 2009, s. 9).

#### 2.1.1 Grön agenda

Det som brukar kallas grön agenda är sprunget ur den tidiga miljörörelsen så som Rachel Carsons bok *"Silent spring"* (1962) och Romklubbens *"Limits to growth"* (1972), vilka båda tar avstamp i oron för jordens framtid med grund i hur användandet av jordens finita resurser sker.

I relation till grön agenda är innebörden av hållbar utveckling värnandet om miljö och ekosystem, från de hot vilka människan kan åsamka. Den vision som grön agenda framhåller går att jämföra med vad som inom miljöpolitik brukar beskrivas som miljövän, (*environmentalist*) (Clapp & Dauvergne, 2005, s.9f). Genom att uppmärksamma problematiken kring jordens finita resurser och



dess relation till globala problem, skall detta skapa möjligheter åt framtida generationer. Tyngdpunkten i ansvarstagandet och därmed den hållbara utvecklingen, ligger i ett ändrat handlingssätt från människans sida, exempelvis förändring i konsumtionsmönster och levnadssätt. Detta skall minska de direkta hot mot miljön som människan åsamkar, framförallt på global och regional nivå (Allen & You 2002, s. 36ff). Dessa hot kommer framförallt från den problematik vilken brukar benämnas för allmänningens tragedi, där alla försöker att maximera sin egen vinst, men på bekostnad av ekosystem och artrikedom. För att uppnå en hållbar utveckling måste de ekologiska fotavtrycken minskas. Det vill säga den mänskliga påverkan på klimatet, vilket till exempel kan innefatta användandet av naturresurser på ett ohållbart sätt. (Clapp & Dauvergne, 2005, s. 9f; 233)

Den kritik som grön agenda ofta möter är att ansatsen hellre fokuserar på vad som brukar benämnas som symptomen av en ohållbar utveckling, än den bakomliggande problematiken som orsakar dem. Fokus hamnar därmed ofta på en global nivå och syftar på globala miljöproblem så som skövling av regnskog, global uppvärmning samt förlorandet av biologisk mångfald. Litet fokus lämnas åt de bakomliggande orsakerna till detta handlande, vilket ofta går att finna på en lokal nivå (Allen & You, 2002, s. 26f). Kritiken innefattar även valet att framförallt fokusera på välmående för djurliv och ekosystem, och därmed inte inkludera rättviseaspekten och den fattigare delen av stadens befolkning och deras behov, utan istället rör sig grön agenda på en global problemnivå (Forsyth, 2008, s. 297).

## 2.1.2 Brun agenda

Bakgrunden till brun agenda kommer från de utvecklingsprojekt som Världsbanken bedrev under 1970-talet. Dessa projekt instiftades för att minska de sociala klyftor som uppkommit genom den uteblivna "tickle down"-effekten, vilken innebär att utveckling skall sprida sig från redan utvecklade områden till de som ännu inte är utvecklade (Pacione, 2009, s. 684). I och med dessa utvecklingsprogram uppmärksammades den problematik vilken var direkt relaterad till snabbt växande urbana områden. (Pinderhughes, 2004, s.8).

I brun agendas väg till hållbar utveckling läggs stort fokus på direkta problem uppkomna i statsmiljö så som vattenförsörjning, avfallshantering och luftföroreningar. Denna problematik drabbar oftast samhällets låginkomstgrupp hårdast, vilket i ett urbant perspektiv till exempel kan innefatta boende i kåkstäder och slum. Detta synsätt tydliggör den sociala aspekt som brun agenda omfattar där fokus framförallt innefattar förändrade levnadssituationer för dagens generationer (Allen & You, 2002, s. 25). Denna aspekt belyser en tydlig skillnad mellan de båda agendorna. Till skillnad från grön agenda läggs tyngdvikten i brun agenda på humana- och sociala rättviseaspekter, med ett stort fokus på den lokala kontexten, där direkta problem går att återfinna. Brun agenda gör ett försök att finna lösningar på urban management-, infrastruktur- och service problem för stadens alla invånare. Agendan strävar även efter ett mer lokalt handlingsinitiativ kring de klimatproblem som finns på global nivå. Fokus läggs alltså mer på orsaken till

problemen, snarare än symptomen, vilket är något som grön agenda har kritiserats för (Allen & You, 2002, s.26, 34ff).

En problematik som brun agenda stöter på är att många av de problem som agendan innefattar inte är uppmärksammade på samma sätt som de globala miljöhoten, då dessa främst berör städer i utvecklingsländer. Detta får även till följd att många av de utvecklingsprojekt som bedrivits inte överensstämmer med den faktiska problematik som finns på plats (Forsyth, 2008, s.296f; Potter et al s. 431f).

## 2.2 Urban governance

Det fanns tidigare en tilltro till att staten som ensam aktör kunde driva igenom policyer och ha kapacitet att implementera och realisera utvecklingsmål. Denna ensamma ställning har på senare tid kommit att ifrågasättas som ineffektiv, och större krav på delaktighet från civilsamhället har ställts för en mer dynamisk utvecklingsprocess. Inkluderandet av flertalet aktörer i utvecklingsdialogen är idag mer regel än undantag (Rakodi, 2001, s.344). Denna förändring kan beskrivas som inträdandet av urban governance. Ordet governance är ett begrepp vilket i dagens samhälle används flitigt för att beskriva det sociala samspelets förändring från en hierarkisk, ofta statscentrerad styrning, till en mer horisontell styrelseform, vilken inkluderar ett bredare spektrum av aktörer. Bas för begreppet governance utgörs av dess breda möjlighet att täcka in en omfattande spännvidd av både problemområden och aktörer i utformning, förhandlingsprocess och implementering av beslut. Governance utgör således relationen mellan offentlig och privat, samt samspelet mellan dessa. Vilka aktörer som inkluderas i beslutsprocesser är beroende av vilken nivå av governance som studeras. (Haus & Heinelt, 2005, s.19).

I det urbana sammanhanget framkommer tydligt problematiken med att enbart inkludera de valda auktoriteterna i såväl beslutsprocess som analys utav den, utan istället måste hänsyn tas till hela kontexten i vilken staden befinner sig i. Urbana policy processer utgår idag ifrån såväl privat som offentliga aktörer med en stark nätverksprägel. Detta innebär att det inte längre går att enbart ta hänsyn till de hierarkiska maktförhållandena utan fokus bör flyttas till den horisontella maktindelningen (Lowndes, 2009, s. 94).

Litsan över aktörer vilka deltar i urban governance kan göras lång och inkluderar ett brett spektrum av olika deltagare vilka exempelvis kan vara staten, vilken blir representerad genom lokala institutioner, med lokalt valda representanter och tjänstemän. Den privata sektorn finns representerad i form av företag, civilsamhället kan inkludera NGO:s och mer lokala initiativ, politiska partier, religiösa samfund och handelsorganisationer. Det är inte enbart sammanslutna grupper som utgör en del i stadens kontext, utan även individer både som väljare, invånare i staden och som hushåll. Alla dessa aktörer utgör en

del av den lokala kontexten och skall därmed även inkluderas i urban governance (Deavas, 2004, s. 25; Lowndes, 2009, s. 94).

De informella relationerna är minst lika viktiga som de formella, då det ofta är informella kontakter och överenskommelser som leder till beslut och handling i det urbana sammanhanget än de faktiska formella förhandlingarna. Detta kan göra det svårt att direkt kartlägga aktörsstrukturerna och dess relation till varandra. Vad som dock står klart är att aktörsrelationerna oftast inte är jämlika. Staten representerat genom de lokala myndigheterna innehar allt som oftast fortfarande en stark maktposition tillsammans med privata företag, trots försök till en mer horisontell maktindelning, i försök att inkludera fler samhällsaktörer. Utgången för hur väl urban governance fungerar står i direkt relation till samspelet mellan aktörerna (Devas, 2004, s. 24f). Att det är svårt att fördela makten på ett horisontellt plan är en stor del av den kritik som framförs mot urban governance. Olika grupper i samhället får olika maktinflytande och gamla samhällshierarkier bevaras ofta, där redan privilegierade grupper får lättare att utöva inflytande över sina intressen. Svårast att anta en jämlik maktposition anses stadens låginkomstgrupper ha, vilka redan till en början har en låg ställning i samhällshierarkin. Detta resulterar i att den kategori som skall innefatta stadens invånare i urban governance, inte nödvändigtvis behöver vara en homogen grupp, utan kan istället vara splittrad och verka för totalt skilda målsättningar (Beall, 2004, s.64f). Urbana områden är därmed ofta en väldigt komplex sammansättning av aktörer med olika mål och visioner för utformning och strävan i utvecklingen av den urbana miljön.

### 2.2.1 Good governance

Good governance kan ses som en norm och därmed även en slutpunkt vilken urban governance arbetar emot. (Adger & Jordan, 2009, s.14). Denna normansats av good governance är ofta förknippat med internationella organisationer och bland annat Världsbanken har satt upp flertalet kriterier vilka skall känneteckna good governance. Dessa kriterier inkluderar *deltagande* antingen direkt som enskilda individer eller genom valda representanter. Deltagandet inkluderar även yttrandefrihet och föreningsfrihet och därmed adresseras även ett aktivt civilsamhälle.

*Rättsäkerhet* är det andra kriteriet och omfattar hänsynstagande inför de mänskliga rättigheterna, speciellt för minoriteter. Detta kriterium innefattar även ett starkt rättsväsende med likhet inför lagen och motverkande mot korruption.

Tredje kriteriet för good governance är *transparens* och innebär att beslut fattas genom rådande lagar och bestämmelser, samt att information om besluten är lättillgängligt för de som är berörda av de beslut som skall fattas, så att möjlighet att delta i beslutsprocessen finns.

Med *mottaglighet* menas inkluderande av alla aktörers intresse, vilket kan ske både genom lokala institutioner och beslutsprocesser.

För att uppnå good governance skall även kriteriet som kan beskrivas som *konsensus orienterat* vara täckt. Detta är ett av de bredaste kriterierna och innefattar hänsynstagande till vad som är det bästa för hela samhället, utifrån olika samhällsaktörers infallsvinklar och intressen för att uppnå hållbar utveckling.

*Jämlikt och inkluderande* är en viktig del såtillvida att alla aktörer blir en del av samhällsprocesserna och att ingen blir exkluderad från detta. Framförallt är det av vikt att inkludera marginaliserade grupper vilka redan har en svag position i samhällshierarkin.

*Effektivitet* genom good governance uppnås genom att det som är det bästa för samhället görs, samt att de naturresurser som finns används på både ett ansvarsfullt och hållbart sätt för att värna om miljön.

Det sista kriteriet för att uppnå good governance är *ansvarskyldighet*. Detta innefattar alla samhällsaktörer så väl statliga lokala myndigheter och institutioner som privata företag och civilsamhället. Vem som är ansvarig inför vem varierar, beroende på om det är beslut som påverkar en organisation eller institution internt eller externt, men som regel går det att säga att de som fattar beslutet är ansvariga inför de som påverkas av dem. Detta kriterium kan inte uppfyllas om inte både kriteriet för rättsäkerhet och transparens är uppfyllda (UNESCAP, 2011; Potter, 2008, s. 277).

Om dessa kriterier inte uppfylls är det möjligt att det urbana samhället står inför ett governance-misslyckande.

## 2.2.2 Governance-misslyckanden

Som belysts ovan är det många faktorer som skall klaffa för att good governance skall uppfyllas. Detta gör samtidigt att risken för governance-misslyckande ökar.

En stor problematik som urban governance kan ställas inför är mängden aktörer som skall ges möjlighet att delta i beslutsprocessen, och åt vilka besluten även skall ta hänsyn till. Ytterligare en faktor som till stor utsträckning kan påverka är vilken maktposition aktörerna hade till en början och vilka som bevaras i försöket att uppnå good governance. Problemet är oftast att kontexten vilken urban governance utgår ifrån simplificeras i ett försök att göra den hanterbar, detta resonerar Jessop, resulterar i att mycket av kontexten därmed inte innefattas i en analys av situationen. En sådan simplificering kan uttryckas så tillvida att aktörers relationer till varandra antas, utan att studeras närmare, därmed finns möjligheten för en felaktig tolkning eller att vissa relationer helt enkelt inte uppfattas (Jessop, 1998, s. 36; 2002, s. 4f).

De bakomliggande orsaker till governance-misslyckande kan variera, samtidigt som de ofta är nära knutna till de fördelar som finns med governance och de kriterier som utgör good governance. Det kan röra sig om allt från bristfälliga diskussioner till stopp av dem, men även tillitsproblem och snedvridna maktförhållanden mellan aktörerna. Koordinationsproblem mellan organisationer, där det finns olika tidshorisonter, olika ambition om vad det egentligen är som skall styras skapar även detta problem. Även olika makttyngd, där ofta staten

fortfarande har en slutgiltig maktposition eller en avsevärd tyngd i beslutssammanhang gör att urban governance inte fungerar i den utsträckning som teorin beskriver.

Då civilsamhället ofta ses som en stark motpol till staten och därmed utgör en förutsättning för att good governance skall uppnås. Det finns dock ingen garanti för att de grupper som ingår i civilsamhället på något sätt arbetar för samma sak, de kan helt enkelt förespråka motsatta ideal. Detta gör även att de inte heller behöver vara demokratisk, rättvisa eller på något sätt vila på de grundvärden som utgör good governance (Devas, 2004, s. 26f). Problem kan även uppstå genom att lokala institutioner kan agera maktbas för lokala eliter, vilka inte alltid delar samma intressen som övriga grupper inom civilsamhället.

Fler orsaker till varför good governance inte uppnås och governance-misslyckande inträder kan vara avsaknad av governance styrning vilket helt enkelt leder till att det är staten som styr, det kan även handla om att det inte finns någon styrande auktoritet alls och det talas då om un-governance.

Problematiskt är samtidigt att kriterier för governance-misslyckande inte alltid är lika uppenbara som de för good governance. Governance misslyckande är inte det som lyfts fram som skolboks exempel på samma sätt som lyckade fall av good governance gör. Istället väljs ofta någon annan styrningsform om det inte går att genomföra urban governance. Detta kan leda till en skev bild om hur framgångsrikt governance egentligen är som styrelseform och frågan vad som egentligen är ett governance-misslyckande kan ställas (Haus & Heinelt, 2005, 22ff).

## 3 Metod

Detta avsnitt kommer tydligare att beskriva tillvägagångssättet för uppsatsen samt motivera de val av fall som gjorts för att möjliggöra en närmare analys av tolkning och implementering av hållbar utveckling på ett handlingsplan.

### 3.1 Idéanalys

Genom det teoretiska ramverk som presenterats i kapitel två avser jag att utforma en analysram vilken möjliggör en idéanalys. Användandet av en idéanalys lämpar sig när målet är att kartlägga politiska budskap och konsekvenser (Beckman, 2007, s. 14). En beskrivande ambition kan ofta te sig otillräcklig, samtidigt som även en beskrivning enligt Beckman (2007) till en viss mån består av tolkningar av fenomenet. Dock förklarar en beskrivande idéanalys inte varför något inträffade, utan istället läggs fokus på vad detta är för något. Detta tar slutligen sin utgångspunkt i att inte enbart en beskrivning av fenomenet sker, utan att slutsatser dras utifrån materialet i samklang med befintliga teorier (Beckman, 2007, s. 48f).

Idéanalysen utförs genom att materialet studeras utifrån det aktuella ramverket, vilket i detta fall utgörs av grön och brun agenda samt definierandet av urban governace genom good governance eller governance-misslyckande. Genom att systematiskt studera materialet utifrån en tydlig analysram går det att utläsa och tolka budskap i texten. Viktigt är att analysverktyget är både övergripande och fulltäckande, så att materialet tydligt kan tolkas för att besvara frågeställningen. Utan denna precision blir tolkningarna lätt ofokuserade och ostrukturerade (Teorell & Svensson, 2007, s.101).

Det är dock viktigt att ha i åtanke att det aldrig är fullt möjligt att komma fram till enbart en allmängiltig tolkning av textmaterialet. Det är lätt att förväxla hur en text skall tolkas, med ställningstagande om dess innehåll. För en beskrivande idéanalys ligger inte tyngdpunkten i ställningstagande kring textens budskap, utan tonvikt läggs vid hur texten skall begripas och därmed förstås. Med detta sagt är det därmed viktigt att föra en tydlig argumentation kring de tolkningar och slutsatser som dras med utgångspunkt i den konstruerade analysramen. Detta för att upprätthålla en hög intersubjektivitet och reproducerbarhet, samt även möjliggöra för vidare forskning kring ämnet. (Beckman, 2007, s. 50).

## 3.2 Analysdimensioner

För att genomföra en idéanalys krävs ett analysverktyg vilket lämpligen utgörs av dimensioner. Genom denna analysram är det sedan möjligt att tolka, och kategorisera materialet bestående av Habitat agendan och utvärderingar av Urban Management Programme fas 3 (Bergström & Boréus, 2005, s. 164f). Den analys som genomförs blir alltså en jämförelse av överensstämmelsen mellan materialet och analysramens dimensioner. I detta fall kommer två analysramar användas för att besvara frågeställningen. Dimensioner kommer att skapas mellan först grön respektive brun agenda och därefter mellan good governance och governance failure.

### 3.2.1 Grön eller brun agenda

Grön- och brun agenda är, som tidigare beskrivits, två olika sätt definiera vad hållbar utveckling skall innefatta, med fokus på statsutveckling. Då båda begreppen förespråkar hållbar utveckling, men innefattar olika aspekter, är det möjligt att argumentera för att ett sammanlänkat synsätt, vilket inkluderar båda definitionerna, skulle ge ett mer övergripande utvecklingsperspektiv. Detta samtidigt som just olikheterna hos de båda agendorna skapar intressanta dimensioner vilket möjliggör en analys av tolkningen för hållbar utveckling i både vision och handling. Städer är inte något som är hållbart i sig självt, utifrån både levnadssätt och konsumtionsbeteende, och kräver därmed en riktad handling för en hållbar utveckling och expansion. Det intressanta i de båda agendorna blir därmed att kartlägga för vem utvecklingen är hållbar, på vilket sätt skall den uppnås och vad är det som skall skyddas genom hållbar utveckling. Genom den tidigare presenterade teorin kommer analysdimensionerna att konstrueras enligt följande;

- *Hänsynstagande till:* Grön agenda prioriterar ekosystemets välmående och bevarandet av biologisk mångfald som en viktig del i vad som skall inkluderas i hållbar utvecklings hänsynstagande. Brun agenda däremot sätter mänskligt och socialt välmående i fokus så som hälsa, tillgång till samhällsservice och utbildning (Allen & Young, 2002, s. 25, 36ff).
- *Tidshorisont:* De båda agendorna skiljer sig så tillvida att de arbetar emot olika tidshorisonter. Grön agenda sätter framtiden och vad som kallas jordens fortlevnad i fokus. Brun agenda har en mer direkt syn på hur hållbar utveckling bäst kommer till nytta genom lösning av dagens faktiska problem.
- *Problemnivå:* Skillnad mellan de båda agendorna finns även i vilken problemnivå de väljer att fokusera på. Grön agenda tar ett mer

övergripande globalt ställningstagande för hållbar utveckling och fokuserar därmed problem så som global uppvärmning och skövling av regnskog som exempel. Brun agenda fokuserar istället på den lokala problematiken, vilken kan innebära lösningar på samhällsservice, infrastruktur och luftföroreningar. Grön agenda är därmed mer symptomriktad medan brun agenda är mer probleminriktad (Allen & You, 2005, s 26f, 34f).

- *Fokusgrupper:* Även vilka grupper som sätts i fokus varierar mellan de båda agendorna. Grön agenda med sitt miljötänkande sätter framtida generationer i fokus och strävar därmed efter att värna om användande av jordens resurser på ett sådant sätt att framtida generationer ges samma möjligheter som dagens generationer. Brun agenda sätter istället sätter stadens låginkomstgrupper i fokus och fokuserar på att förbättra deras livssituation så som den ser ut i dagsläget (Allen & You, 2005, s.25, 36).

För tydligare beskrivning av analysdimensionerna se figur 8.1 i appendix.

### 3.2.2 Good governance eller governance-misslyckande

Analysramen konstrueras utifrån kriterierna för good governance. Detta för att undersöka om dessa uppfylls vid implementeringen av hållbar utveckling genom Urban management Programme. Det som eftersöks är hur väl koordinationen mellan aktörer sker samt vilka som deltar i implementeringen av hållbar statsutveckling. Kriterierna för good governance är som nämnts i teorikapitlet; *deltagande, rättssäkerhet, mottaglighet, konsensusorienterat, jämlikhet, effektivitet och ansvarsskyldighet.*

Om dessa kriterier för good governance uppfylls är det möjligt att gå vidare och se till de bakomliggande orsaker för att undersöka om ett governance-misslyckande inträffat och vad som i så fall har orsakat detta.

Tydligare figur över good governance och governance-misslyckande relation till varandra se figur 8.2 i appendix.

## 3.3 Val av fall

Syftet med de valda fallen, Tunis i Tunisien och Bamako i Mali, är att tydligare synliggöra utvecklingsprogrammet Urban Management Programme:s tolkning och implementering av begreppet hållbar utveckling samt hur detta genomförts.

Fallen är valda utifrån en strategisk urvalsprincip, med basis på materialtillgång. Fallen är inte valda med syfte att lägga grund för



generaliserbarhet, utan istället för att påvisa den olika problembild som städer kan stå inför vid implementerandet av hållbar utveckling och hur UMP tar hänsyn till dessa specifika fall och problem.

## 4 Habitatagendan – en vision för hållbar utveckling

Innan Habitat II, FN:s världskonferens om boende, bebyggelse och statsutveckling, i Istanbul 1996, var urbanisering och den efterföljande problematiken inte något som stod högst upp på dagordningen. Att frågan inte var prioriterad ledde även till att UN-Habitat (då United Nations Human Settlements Programme) arbetade under ett ofokuserat mandat, utan precisa riktlinjer för hur utvecklingsarbetet skulle bedrivas. Utifrån denna bild, var Habitat II menat att fastställa nya mål inför det nya millenniet, vilka skulle framhålla hållbar utveckling som strategi för vidare statsutveckling. Utfallet av mötet blev en detaljerad strategi för framtida utvecklingsarbete inom urbana områden, den såkallade Habitatagendan, vilken innehåller över 100 åtaganden och 600 rekommendationer för hur utvecklingsarbete skall bedrivas (UNCHS, 1997, s.7).

Habitatagendan fastslår två tydliga mål vilka skall lägga grunden för utvecklingsarbetet; ”ett rimligt boende för alla” samt ”en hållbar utveckling av människors boplatser i en värld med växande städer”. Tanken bakom Habitatagendan är att den skall ses som ett upprop till handling, utifrån vilken en positiv framtidsvision om städernas utveckling och en säker miljö skall skapas. Så som utvecklingsarbetet presenteras är det inriktat på att möta behov hos speciellt utsatta grupper i samhället och hänsyn skall tas till de olika förutsättningar som finns i olika delar av världen (UNCHS, 1997, s. 67). Den största delen av agendan består av det så kallade Globala handlingsprogrammet, i vilket Habitatagendan presenterar strategier genom vilka de uppsatta målen och åtaganden som gjorts om hållbar utveckling skall uppnås. Nedan presenteras en sammanfattning av dessa mål och strategier, utifrån en analys genom grön och brun agenda.

### 4.1 Hänsynstagande

Genom Habitatagendan fastslås mål och åtaganden, utifrån vilka arbetet för en hållbar utveckling av växande städer skall ske. Agendan framhåller att en hållbar statsutveckling uppnås genom en samlad bild av både ekonomisk- och social utveckling, där hänsyn tas till miljön, med respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheter (UNCHS, 1997, s. 96). Vidare definieras en hållbar utveckling av städer till det som utvecklar en känsla av en inkluderande och öppen dialog mellan stadens invånare, för gemensam handling mot det allmänna bästa, där alla uppmuntras till lika förutsättningar för att delta i beslutsfattande kring

stadens framtida utveckling (UMP, 2001a, s.1). Särskilt fokus skall riktas mot samhällets utsatta grupper, framförallt den fattiga delen av befolkningen och de med speciella behov (UNCHS, 1997,s.108). Hållbar statsutveckling använder resurser på ett effektivt sätt inom ramen för vad ekosystemet klarar av. Detta skall ske i samklang med att människor ges tillgång till utvecklande av sina liv, med fokus på social och ekonomisk utveckling, men på ett sätt som skyddar miljön (UNCHS, 1997, s. 144).

Vikten av att se till alla människors rättigheter, men samtidigt beakta det ansvar som förvaltas till kommande generationer och därmed aktivt bidra till det gemensamt bästa framhålls. Särskilt viktigt är att utsatta människor prioriteras i stadsplanering och får tillgång till bostäder. Likväl som att alla stadens invånare skall få tillgång till säkerhet, trygghet och utbildning samt ansvar för att bevara den lokala miljön med respekt. De framsteg som kommer uppnås är ofta till stor del beroende av hur effektivt arbete på den lokala nivån är. Strategin grundar sig på självhjälp, tydlighet och medverkan (UNCHS, 1997, s. 119).

Så som Habitatagendan presenterar vad som skall tas hänsyn till kan sägas gå i samklang med vad brun agenda beskriver. Det är både de mänskliga och sociala aspekterna som sätts i tydligt fokus för en hållbar utveckling av staden. Detta även om det skall ske på ett sätt som inte resulterar i allt för stor påverkan på ekosystemet. Samtidigt framhålls tydligt utveckling för utsatta grupper och dagens problematik framhåller brun agendas vision för hållbar utveckling.

## 4.2 Tidshorisont

Utifrån Habitatagendan skall högsta prioritet ges de utvecklingsprojekt som syftar till att minska de problem vilka uppkommer från bristfällig samhällsplanering, så som vatten- och luftförorening och samt dåliga sanitära förhållanden och markföroreningar för att förbättra levnadsmiljön för stadens invånare. Dessa utvecklingsprojekt skall vara beroende och anpassade efter den lokala kontexten för att därmed på bästa sätt kunna tackla de problem som finns i respektive stad (UNCHS, 1997, s.143).

Vad som tydliggörs är att de urbana problemen bottnar i allt för krävande konsumtions och produktionsmönster. För att uppnå en hållbar utveckling måste dessa således förändras. Ytterligare en problematik kring de ohållbara mönster som Habitatagendan konstaterar att städer står inför, är den ojämna markfördelningen. Ofta hamnar de fattigaste människorna på de mest olämpliga platserna att bo på, nära industrianläggningar eller områden känsliga för naturkatastrofer, platser som övriga samhället valt bort. Det är därmed viktigt att fokusera på en tydlig samhällsplanering med en hållbar statsutveckling vilket inkluderar markomfördelning och strukturering av befintliga bostäder. Detta inkluderar även värnandet av grönområden vilka är luftföroreningsreducerade och kan vara en del i bevarandet av ekosystem (UNCHS, 1997, s. 145).

Genom dessa direkta åtgärder skall människors levnadsvillkor förbättras och skillnaden i livskvalité mellan samhällsgrupper minska. Detta synsätt påvisar även ett sätt att se på hållbar utveckling med överrensstämmande av brun agenda. Där ett integrerat synsätt på de lokala behoven och möjligheterna skapar förutsättning för att kunna hantera de problem som städer under utveckling står inför idag. Det handlar alltså om ett direkt handlande och fokus till de akuta problem som finns i städer idag, snarare än ett framtidsperspektiv i handlandet för hållbar utveckling.

### 4.3 Problemnivå

Habitatagendan fastslår att för att uppnå hållbar utveckling krävs ett aktivt arbete på den loka nivån. Detta för att främja både mångfald och tolerans som ett led i utvecklandet av hållbara städer (UNCHS, 1997, s. 103). Det mål och den vision som beskrivs är jämlika städer där alla stadens invånare ges möjlighet till både samhällsservice och infrastruktur, likväl som lika möjlighet att delta i beslutsfattande som rör staden. Att den lokala nivån är en bra arena för att lösa stadens problem beror först och främst på dess närhet till de människor som berörs av problemen, och med vilka det är viktigt att skapa en dialog för att uppnå ett effektivare utvecklingsarbete. Den problematik som ett sådant lokalt inkluderande initiativ kan möta kan beror på orsaker så som regionala splittringar och etniska motsättningar vilka kan försvåra ett jämlikt lokalt inkluderande (HA s. 143). Genom dessa bakomliggande faktorer innebär detta att lokalt ledarskap skall främjas såväl som decentralisering av offentlig makt, till den nivå där den effektivt kan möta människors lokala behov. Detta innebär även uppmuntrandet av civilsamhället för deltagande i de beslutsprocesser som rör samhället, liksom etablerandet av medbestämmande för varje enskild samhällsmedlem. Habitatagendan adresserar därmed inte enbart statliga institutioner utan av lika stor vikt är deltagande från NGO:s och civilsamhälle (UNCHS, 1997, s. 114f).

Hållbar statsutveckling kräver samarbete mellan de berörda parterna, aktörers medverkan kan dock skilja sig från fall till fall, och utgörs i slutänden av den lokala kontexten och vilken fråga det är som behandlas. Likväl som detta innebär rättigheter för stadens invånare, likväl innebär det skyldigheter i form av ett ansvarsfullt användande av naturresurser och värnandet om övriga samhällsinvånarens yttrandefrihet och rätt att delta i beslutsfattande (UNCHS, 1997, s. 104).

Även problemnivån som Habitatagendan presenterar ett fokus som överensstämmer med brun agenda. Syftet är att finna lösningar på den lokala problematiken och den globala nivån får inte särskilt stort fokus. Utan istället är det tänkt att genom att tackla den lokala problematiken skall detta även få en inverkan på den globala kontexten i det långa loppet.

### 4.4 Fokusgrupper

Ett problem vilket kan stå i vägen för en hållbar utveckling är en utbredd fattigdom. Detta kan underminera både en effektiv ekonomisk utveckling och det medborgerliga inflytandet. Ytterligare problematiska faktorer för att på ett framgångsrikt sätt uppnå en hållbar utveckling, fastslår Habitatagendan, är de ohållbara produktions- och konsumtionsmönster, vilka framförallt återfinns i det globala nord, och vilka har en negativ inverkan på miljön. Dessa mönster skapar allt större klyftor, vilka avspeglar sig på både global och lokal nivå mellan länder, såväl som mellan samhällsgrupper inom städerna. Habitatagendan fastslår även att för en förändring krävs såväl samhällsengagemang som möjligheten att delta i beslutsfattande. Utifrån detta uppmuntras samarbete mellan aktörer, både inom och mellan länder samt mellan samhällsgrupper (UNCHS, 1997, s. 106).

Habitatagendan bygger även vidare på den definition av hållbar utveckling som görs i Riodeklarationen, vilken i korta drag syftar till hänsynstagande till ekosystemet, framförallt med avseende för kommande generationer (UNCHS, 1997, s. 104f). Detta görs genom att slå vakt om både nuvarande och kommande generationers intressen i frågor som rör statsutveckling. För prioriterandet av dagens generation krävs en hög allmän tillgång till utbildning, en bra mental och fysisk hälsa vilket inkluderar försök till utrotande av sjukdomar. Genom att fokus läggs på dessa åtaganden och mot samtliga grupper inom samhället skall även diskrimineringen mellan utsatta grupper minska (UNCHS, 1997, s. 107f).

Den sociala utveckling som det talas om i Habitatagendan syftar till utrotandet av fattigdom i ett försök att skapa ett mer jämlikt samhälle. Dock finns det inga universallösningar till hur social utveckling sker på bästa sätt, men det ses som positivt om detta sker genom lokala myndigheter i en strävan efter att bemyndiga befolkningen (UNCHS, 1997, s. 149).

Habitatagendan talar om framtida generationer såtillvida att de bygger vidare på Riodeklarationen om att hänsynstagande skall tas till framtida generationer, detta stämmer bra överens med hur grön agenda ser på fokusgrupper för hållbar utveckling. Samtidigt talas det även tydligt om att utvecklingen skall syfta till att möjliggöra för bättre levnadsvillkor för framförallt utsatta grupper i städerna vilket skulle förespråka brun agendas ställningstagande.

## 5 Urban Management Programme - handling för hållbar utveckling

Urban Management Programme instiftades redan 1986 och har sedan dess genomgått fyra olika faser fram till idag (Preston, 2002, s.4). Det övergripande målet för projektet är att bidra till både social- och ekonomisk utveckling i form av fattigdomsbekämpning samt ökad grad av lokalt medbestämmande i de frågor som rör statsutveckling. Den fas som specifikt kommer att studeras är fas 3 av UMP (1996-2001). Detta med motivering till att denna fas står i direkt relation till och är ett resultat av vad som förhandlades fram under Habitat II i Istanbul.

### 5.1 Urban Management Programme: fas 3

Denna fas av utvecklingsprojektet fokuserar på tre olika delar av urban problematik nämligen urban fattigdom, deltagande i urbana beslutsprocesser samt den urbana miljön. Genom att belysa dessa tre områden var tanken att den största urbana problematiken skulle kunna fångas. Två underliggande teman som genomsyrat alla faser av UMP är jämställdhet och bekämpning av HIV/AIDS (Preston, 2002 s. 4). I fas 3 av UMP användes en strategi vilken kallas ”*City consultations*”. Dessa syftar till att kartlägga den aktuella stadens problematik och därefter utforma en handlingsplan för hållbar utveckling av staden. I fas 3 omfattades 120 städer i 57 länder av denna process. Den största utkomsten efter genomförandet av UMP fas 3 och dessa konsultationsprocesser är sammanförandet av såväl nationella som lokala myndigheter och institutioner till den privata sektorn och det lokala civilsamhället. Detta för att skapa en gemensam problembild och en plattform för diskussion och lösning av denna urbana problematik (Preston, 2002, s. 7).

#### 5.1.1 Hänsynstagande

Det problem som UMP fokuserade på var att inte allt för stort fokus skulle läggas på ekonomisk utveckling, vilket i förlängningen skulle kunna leda till att privata företag skulle få för stort inflytande över den urbana utvecklingsprocessen och därmed sätta enbart sina egna intressen i fokus. Istället konstaterades att resurser även skulle läggas på den informella sektorn vilken omfattar en stor del av de marginaliserade grupper som finns i samhället. Utvecklingsprogrammets fokus återfinns på den lokala nivån och involverandet av stadens nyckelaktörer är

därmed av yttersta vikt för genomdrivande av en hållbar utvecklingsprocess, vilken får stöd av de flesta av samhällets aktörer (UMP, 2001a, s.85).

Prioriteten av det mänskliga och sociala hänsynstagandet gör att UMP faller i kategorin brun agenda med sina ställningstaganden för inkludering av samhällsaktörer i beslutsprocessen samt hänsynstagandet till den informella sektorn och utvecklandet av denna.

### 5.1.2 Tidshorisont

För ett lyckat genomförande av både en konsultationsprocess och utvecklingsstrategi krävs att den är utformad efter den specifika staden och de problem som den brottas med. Genom att adressera den specifika problematiken, är det meningen att intresse skall väckas hos de olika grupper som finns i staden och enskilda invånare, samt att detta intresse byggs upp och blir långvarigt. För att uppnå detta varaktiga intresse krävs det, enligt UMP, att resultat av implementering av utvecklingsprogrammet snabbt syns. Detta är lättare att genomföra om det redan finns en god organisation i staden, exempelvis med ett aktivt civilsamhälle och en öppenhet från lokala myndigheter. Det är även viktigt att tillvarata redan påbörjade initiativ och iaktta en jämlikhetsprincip. Tanken bakom att resultat skall synas snabbt är även att tilliten mellan de olika aktörerna skall växa då det kan finnas en vana, speciellt från enskilda invånare i staden, att myndigheter ofta utlovar förändring som sedan inte sker. (UMP, 2001a, s. 36f). De problem som denna process ofta står inför är då lokala institutioner förändras genom exempelvis val eller får förändrat mandat för handling, från exempelvis direktiv på regional eller nationell nivå (UMP, 2001a, s. 13f).

I UMP talas det inte specifikt om att åtgärder skall göras för jordens framtid och kommande generationer. Istället fokuseras det på snabb handling vilket även skall ge snabba resultat. Det som hamnar i fokus är således dagens invånare och de problem som dessa brottas med i sin vardag. Detta gör att utifrån kategoriserandet av grön och brun agenda kan UMP sägas förespråka brun agendas prioriteringar för hållbar utveckling.

### 5.1.3 Problemnivå

För att kunna genomföra en handlingsplan för utveckling krävs samtidigt ett aktivt arbete för att integrera stadens lokala aktörer. I UMP fas 3 är tanken att allt mer makt skall delegeras från nationellt styre till regional och lokal nivå för att tydligare kunna möta de behov som finns i den aktuella staden. Utifrån konsultationsprocesserna skall både en lokal strategi för utveckling skapas liksom en gemensam plattform utifrån vilken alla aktörer kan mötas och komma samman kring de beslut som rör stadens framtida utveckling. Civilsamhället skall ses som en viktig del i denna process och skall därmed ges stort inflytande i beslutsprocessen. Ju starkare integrering och tillit som lyckas skapas mellan de

olika grupper och individer som finns i staden, desto bättre och snabbare resultat kan förväntas (UMP, 2001a, s.2).

Genom den beskrivning som ges av UMP fas 3 står det tydligt klart att fokus i arbetet återfinns på den lokala nivån, på vilken det är lättare att både observera och hantera de problem som kan uppkomma i den specifika kontexten. Därmed uppfyller även den här dimensionen kriterierna för vad som kännetecknar brun agenda med avseende på problemliv.

#### 5.1.4 Fokusgrupper

Det åtgärder och tankar kring urbant utvecklingsarbete som presenterats i tidigare avsnitt lägger som påvisat grunden för sammanförandet av stadens aktörer och skapar en plattform för dialog. Genom dessa forum är det tänkt att alla stadens aktörer skall ha en möjlighet att uttrycka sina åsikter och tankar kring utvecklingsarbetet i staden. Ett lyckat genomdrivande av en handlingsplan är lättare om alla aktörer är en del av planen för utveckling och att denna plan är knuten till den aktuella platsen. Ytterligare en viktig del som anses komma med tiden är att få deltagandet till något naturligt (UMP, 2001b, s.2). Det viktiga i dessa processer för ett ökat deltagande är inkluderandet av marginaliserade samhällsgrupper, vilka ofta till en början har mycket lågt inflytande över samhällsprocesser och dess utveckling. För inkluderandet krävs uppbyggande av socialt kapital och ett ökat nätverkstänkande med möjlighet för de olika samhällsgrupperna att dra nytta av varandra. Tanken är att alla skall kunna delta, oavsett vilka bakomliggande förutsättningar som kan finnas. Genom upprättandet av en deltagandeprocess möjliggörs även problemhantering utifrån vad invånarna själva anser som viktigt. Hela deltagarkonceptet skall ses som en process och inte som en enstaka handling, riktigt deltagande är när effekt syns och målet är att institutionalisera deltagande i beslutsfattande som norm (UMP, 2001b, s.4).

Resonemanget ovan visar på hur UMP ser till de mer utsatta grupperna i samhället, och försöker inkludera dessa i beslutsprocesser och dialog kring utveckling av staden vilket går i samklang med brun agenda. Det finns inget speciellt resonemang från UMP sida vilket kan tolkas som att handlingar sker utifrån värnandet om framtida generationer vilket är grön agendas ställningstagande i handlandet för hållbar utveckling. Istället öppnar dessa processer för utsatta grupper att tillförskansa sig mer makt över sin livssituation vilket stämmer bra överens med brun agenda.

## 5.2 Implementering

För att ta ner analysen ytterligare en nivå kommer två städer där UMP fas 3 varit verksamma att beskrivas nedan, detta för att ge en inblick i hur tolkningen av hållbar statsutveckling uttrycks på ett praktisk handlingsplan.



## 5.2.1 Tunis, Tunisien

Tunis är Tunisiens huvudstad och även landets metropol för finansiell verksamhet och platsen där landets största företag är belägna. Dock har staden haft en låg ekonomisk tillväxttakt vilket i samspel med stadens snabbt växande befolkning lett till hög arbetslöshet.

Tanken med UMP i Tunisien var att den stadsutvecklingsstrategi som togs fram skulle leda till ett klimat med en öppen dialog vilket skulle kunna sammanföra lokala aktörer. Det första problemet som projektet ställdes inför var avsaknad av ett aktivt civilsamhälle samt lågt intresse och engagemang från landets privata företag att delta i stadsutvecklingen. Tunis stod även inför en decentraliseringsproblematik, där försök att delegera mycket av den nationella makten till lokal nivå inte fått full genomslagskraft. Problemet med decentralisering ligger i att viktig kunskap och framförallt resurser för att hantera den problematik som hänger samman med snabbt växande städer saknades på lokal nivå. De lokala myndigheterna har därmed inte haft möjlighet att planera inför en långsiktig hållbar urban utveckling, samtidigt som stor potential för både ekonomisk och social utveckling finns i staden (FNVT, 2001, s.1).

Genom UMP i Tunis sammanfördes aktörer, både på nationell och lokal nivå, som tidigare inte haft någon erfarenhet av att arbeta tillsammans. De mål som låg till grund för projektet var att göra Tunis till en konkurrenskraftig stad i Medelhavsregionen, skapa bra samhällsservice för alla invånare i en urban miljö med respekt för ekosystemet och att skapa ett större deltagande i stadsutvecklingen (FNVT, 2001, s.2).

Att sammanföra aktörer som tidigare inte varit vana att samarbeta var till en början svårt, då det sedan tidigare saknades tradition i deltagande bland spridda aktörer inom staden. Där med blev mycket av UMP:s uppgift att vägleda och guida aktörerna för att få tillstånd en samhällsdialog. I och med genomförandet av projektet har det även framkommit att det tidigare inte funnits någon speciell del inom de lokala tunisiska myndigheterna vilken haft till uppgift att fokusera på urban utveckling. Detta har i sin tur skapat problem för både civilsamhälle och andra lokala aktörer att bli en del av utvecklingsprocessen (FNVT, 2001, s.3).

Ytterligare ett problem som UMP identifierade var att mycket av samhällsservicen, så som elektricitet och vattenförsörjning bedrevs på statlig basis. Genom att släppa in privata aktörer på marknaden, var tanken att samhällsservicen skulle få möjlighet att bli mer specifikt inriktad på den aktuella stadens problem och behov och där med även bli mer effektiv (UN-Habitat 2001a)

I och med att den lokala demokratin var eftersatt medförde detta ett långsamt förfarande av UMP:s försök till inkluderande och detta har lett till att målen om ett aktivt deltagande i stadens utvecklingsprocess inte gått lika snabbt som det var tänkt. Fler aktiva försök till att inkludera aktörer måste där med göras för att utvecklingen av Tunis skall fortgå. Tanken är att dessa initiativ skall leda till bättre och säkrare distribution av samhällsservice för stadens invånare. I denna satsning på utveckling är det av största vikt att även inkludera de områden som i dag är eftersatta, för att säkra en trygg levnadsmiljö för hela stadens befolkning. Ytterligare krävs satsningar för att stävja den växande ungdomsarbetslösheten och

utveckla inflytandet för staden kvinnor att komma till uttryck i planen för utveckling (UN-Habitat, 2001b, s.11).

För miljöns skull är målet att satsas på en effektivare kollektivtrafik, vilket även kommer att gagna låginkomstgrupper, vilka får större möjlighet att röra sig runt om i staden. För att värna om ekosystemet är det även viktigt att lösa den bristfälliga avfallshanteringen för att minska markföroreningar. Utifrån UMP:s mål är det även av största vikt att verka för bevarandet av stadens grönområden, för att minska nivån av luftföroreningar samt skapa en trivsammare levnadsmiljö för invånarna. De mål som stattes upp tog längre tid än förväntat att uppnå och därmed förlänges projektet till 2010. (UN-Habitat, 2001b, s. 12).

Åter igen går det tydligt att se att brun agenda tillåts dominera implementeringen av hållbar utveckling liksom det gjort i både Habitatagendan och utformandet av UMP fas 3.

Det går att se indikationer på hur UMP försök införa urban governance som styrelsesätt i Tunis. Dock är det svårare att utvärdera hur väl detta genomförts då projektet dragit ut på tiden. Det är samtidigt tydligt hur de kriterier som kännetecknar good governance adresseras genom UMP. Det talas tydligt om samhällsaktörers deltagande i beslutsprocesser. UMP skapar möjlighet för kriteriet konsensus orienterat genom att skapa en plattform för dialog mellan olika aktörer så som civilsamhället, privat sektor och lokala myndigheter. Även kriteriet jämlikhet och inkluderande gör UMP ett försök att angripa genom att attrahera privata företag att delta i levererande av samhällservice, vilket förut enbart skedde genom staten. Inkluderande görs även genom att ge enskilda invånare möjlighet till deltagande i utvecklingsarbetet för en hållbar stad. Även om kriterierna för good governance inte är fullt uppfyllda går det inte heller tydligt att säga att ett governance-misslyckande inträffat då utvecklingsprojektet fortfarande är i gång med mål att uppnå good governance. Möjligen skulle ett governance-misslyckande kunna inträffa genom att kontexten för staden simplificerats allt för mycket och att relationerna mellan aktörer inte är dem som de ter sig vara. Detta återstår dock att se.

### 5.2.2 Bamako, Mali

Staden Bamako är Malis huvudstad och står för största delen av landets BNP, samtidigt som den brottas med stora problem på grund av den snabba befolkningstakten, vilken framförallt beror på migration från rurala områden. När UMP instiftades i Bamako år 2000 levde en tredjedel av befolkningen under fattigdomsgränsen och majoriteten av befolkningen var under 20 år. Staden hade även en hög arbetslöshet och dålig tillgång till samhällsservice. Utgångspunkt för UMP blev därmed att uppnå en hållbar stadsutveckling genom att bekämpa den utbredda fattigdomen. Ett stort problem som projektet ställdes inför var den dåliga tillgången på statistik vilket resulterade i att mycket av arbetet till en början utgick ifrån enbart antaganden (UN-Habitat, 2001c, s. 1f).

Fokus kom att läggas på motverkandet av den redan utbredda segregationen i staden samt organiserande inom den informella sektorn, vilket skulle knyta starkare band mellan invånare och skapa en känsla av tillhörighet. Viktigt var även att involvera fler av stadens aktörer i dessa processer, vilket var något som bemöttes med stor entusiasm från lokala myndigheter, och framförallt den lokala borgmästaren.

När utvecklingsprojektet tog sin början fanns en låg närvaro från både civilsamhälle och privata företag i beslutsprocesser kring utveckling och det ansågs därför viktigt att stödja de lokala initiativ som faktiskt framkom. Genom att tydligt satsa på utbildning för hela befolkningen, förbättra stadens infrastruktur och möjligheten till ett värdigt boende för alla stadens invånare skulle målen för utrotandet av urban fattigdom, ökad livskvalité och social integration uppnås (BNETD, 2001, s.7).

Tillskillnad från utveckling i Tunis gick samarbetet mellan lokala institutioner och myndigheter smidigare i Bamako. Även introducerandet av fler aktörer i arbetet för en hållbar urban utveckling fortlöpte smidigt, både civilsamhälle och enskilda medborgare från spridda samhällsgrupper fick möjlighet att komma till tals. Detta framförallt genom vad som beskrivs som en ”dialogdag”, med möjlighet för alla stadens invånare att komma till tals med förslag och inputs för vad som kunde förbättras i staden (BNETD, 2001, s.5).

UMP bedrev ingen specifik satsning på jämställdhet i Bamako, utan detta involverades i arbetet mot fattigdom och missgynnade samhällsgrupper. Ett positivt inslag i utvecklingsarbetet var dock ett mycket starkt gensvar från framförallt olika kvinnogrupper, vilka engagerade sig kring och tillvara tog möjligheten att påverka utvecklingsprojektets riktning mot ökade rättigheter och välbefinnande. (BNETD, 2001, s.8).

Liksom belyst tidigare är det brun agenda som får stå i fokus i arbetet för hållbar urban utveckling. Fokus läggs genom UMP på fattigdomsbekämpning och att möjliggöra en bättre livssituation för stadens invånare, med framförallt fokus på marginaliserade samhällsgrupper. Liksom i fallet Tunis har UMP som mål att införa good urban governance i Bamako. Detta med målet att möjliggöra en dialog som tidigare inte funnits och på detta sätt inkludera alla berörda parter i utvecklingsprocessen. Försöket syftar till att skapa en mer dynamisk lokal miljö som på ett effektivt sätt kan handskas med de problem som staden ställs inför. Tydligt är att UMP lägger vikt vid både jämlikhet och inkluderande samt en transparens i beslutsfattande. Även projektet i Bamako har dragit ut på tiden vilket gör det svårt att bedöma om ett governance-misslyckande inträffat. Det som dock går att konstatera är att UMP aktivt arbetar för att försöka uppnå good urban governance, även om detta verkar ta längre tid än beräknat. Dock ter det sig som att gensvaret från flertalet aktörer, så som civilsamhälle i form av kvinnogrupper och även privata företag, har ett större intresse av att delta i Bamakos utvecklingsprocesser än vad situationen var i Tunis. Detta skulle kunna tänkas bidra till en stabilare grund för att inom en längre tidhorisont kunna uppnå good urban governance.

## 6 Slutsats

### 6.1 Överensstämmelse mellan vision och handling

Genomgående för uppsatsen är en tydlig överensstämmelse mellan utsago- och handlingsplan, vilka båda antar brun agendas ståndpunkt för hållbar utveckling. De mål som tillåts dominera i utvecklingsarbetet både från utsago- och handlingsplan är möjligheten till att förbättra levnadsstandard och höja livskvalitén hos de urbana invånarna. Detta skall göras med framförallt starkt fokus på de mest utsatta grupperna, vilket oftast utgörs av låginkomsttagare, där kvinnor ofta har en extra utsatt roll, boende i mindre lämpliga miljöer. Både Habitatagendan och Urban Management Programme angriper de direkta problemen som kan iakttas i stadsmiljö och flyttar fokus från det globala ner till den lokala nivån. Det som framförallt prioriteras är mänsklig- och social utveckling där samhällsaktörer skall få vara en del av utvecklingsprocessen. Att det är brun agenda som tillåts dominera den urbana utvecklingen behöver dock inte betyda att det gröna agenda står för hamnar helt i skymundan. Genom att lösa dagens urbana problem på en lokal nivå, öppnas även möjligheten för en ljusare framtid för kommande generationer och även en möjlig långsiktig lösning på de globala miljöproblemen.

Både utsago- och handlingsplan visar tydligt på viljan att införa good urban governance. Detta genom att fokus läggs på den lokala nivån med en önskan att inkludera alla samhällsaktörer som är en del av den lokala kontexten och vilka påverkas av den problematik som finns i städerna. Det finns en tydlig vilja att öka transparensen i beslutsfattandet samtidigt som det pekats på en ansvarsskyldighet från lokala myndigheters sida att inkludera samtliga aktörer i utvecklingsprocesser. Jämlikhet och inkluderande är ytterligare ett kriterium för vilket både utsago- och handlingsplanen arbetar emot, framförallt genom att inkludera grupper som tidigare inte var på tänkta i arbetet med stadsutveckling.

Genom de uppmärksammade städerna, Tunis och Bamako, går det inte att tydligt konstatera att good urban governance lyckats instiftas, inte heller att det inträffat ett governance-misslyckande. Detta då de båda projekten fortfarande kämpar med att införliva ett dynamiskt deltagande av samtliga stadsaktörer i processen för urban utveckling, och ingen av städerna nått målpunkten för vad som kan definieras som good governance.

## 6.2 Kritik

Den kritik som går att rikta mot Urban Management Programme är dess sätt att välja ut städer samt det tidsperspektiv som projektet arbetar emot. Som visat i de båda städerna är good urban governance inget som sker inom en kort tidsram och inget som tydligt uppnåtts i de båda exempelstäderna. Extra svårt att uppnå good urban governance ter det sig vara om det tidigare inte funnits någon tradition till deltagande i den specifika staden. Tunis är ett exempel där inte utveckling och planering av staden haft någon egen institution att luta sig mot. Att då förvänta sig ett snabbt gensvar mot en öppen beslutsprocess och högt deltagande från både privata sektorn och civilsamhället kanske är att hoppas på för mycket. Tanken som UMP har om snabba resultat för att upprätthålla intresse och öka tillförliten mellan parterna ter sig som ett rimligt mål, dock kan frågan ställs hur snabba resultat som verkligen kan uppfyllas. Att implementera deltagande i beslutsprocesser som norm ter sig som ett mer långsiktigt mål vilket borde skapa en mer stabil och långtgående process.

Ytterligare en kritik som går att rikta mot UMP är deras val av städer. Där man helst väljer att arbeta mot de städer som redan har ett väl utvecklat civilsamhälle samt myndigheter som är villigt inställda till att delegera makt till en lokal nivå. Att myndigheterna skall vara öppna för maktdecentralisering är en viktig förutsättning för att en kunna bedriva UMP i den aktuella staden samtidigt som ett utvecklat civilsamhälle gör att snabba resultat kan uppnås. Dock går det att invända mot detta och hävda att det finns andra städer utan aktivt civilsamhälle, vilka kan antas vara i större behov av utvecklingshjälp.

Som slutord bör framhållas den komplexa bild som råder inom området för urban utveckling och vikten av att se detta som en långtgående process för att uppnå varaktiga resultat och där med lyckas införliva mål som att förbättra levnadsstandarden för människor i städernas mest utsatta områden. Många av både Habitatagendans och Urban Management Programme:s mål kan tyckas öppna och inte särskilt precisa, vilket kanske inte behöver vara något negativt. Detta kan jämföras med Bruntlandskommissionens definition av hållbar utveckling vilken även den är bred för att kunna fånga in ett stort spektra och där med även vara möjlig att applicera över tid och rum. Målen blir där med möjliga att anpassas till den lokala kontexten och därmed kan specifika problem förhoppningsvis angripas på ett bättre sätt för en långvarig utvecklingsprocess med ett brett inkluderande av lokala aktörer.

# 7 Referenser

## 7.1 Primärkällor

BNETD = Bureau National D'Etudes Techniques et de Developpement (2001)

*Bamako, Mali City Development Strategy Report*

[Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/BamakoDetailedSummary.pdf> Hämtdatum:  
2011-05-03

FNVT = Federation National des Villes Tunisiennes (2001) *City Development Strategy in Tunis, Tunisia* [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/TunisSummary.pdf> Hämtdatum: 2011-05-04

UMP = Urban Management Programme (2001a) *Implementing the Habitat Agenda - Urban Management Programme City Consultation Case Studies* [Elektronisk]

Tillgänglig: <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1271>

Hämtdatum: 2001-05-16

UMP = Urban Management Programme (2001b) *Participation to Partnership – Lessons from UMP City Consultations* Urban Management Programme Publication Series no. 27

[Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.unhabitat.org/documents/UMP27.pdf>

Hämtdatum: 2011-05-19

UNCHS = United Nations Conference on Human Settlements (1997). *Förenta nationernas världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling - Habitat II: Istanbul den 3-14 juni 1996*. Stockholm: Utrikesdep.

UNDP = United Nations Development Programme (2002) *City Development Strategies Lessons From UMP/UN-Habitat Experiences* Urban Management Programme

Publication Series no. 29 [Elektronisk] Tillgänglig:

[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/CDS\\_final\\_with\\_cover.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/CDS_final_with_cover.pdf) Hämtdatum:  
2011-05-16

UNESCAP = United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2011) *What is good governance?* [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>

Hämtdatum: 2011-05-16

UN-Habitat (2001a) *Tunis, Tunisia City Development Strategy Report* [Elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/Tunisdetailedsummary.pdf> Hämtdatum:  
2011-05-04

UN-Habitat (2001b) *Tunis, Tunisia City Development Strategy Study* [Elektronisk]  
Hämtdatum: 2011-05-04

UN-Habitat (2001c) *City Development Strategy in Bamako, Mali* [Elektronisk]  
Tillgänglig: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/BamakoSummary.pdf>  
Hämtdatum: 2011-05-06

UN-Habitat, (2011a) "About us" [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=374&cid=185> Hämtdatum:  
2011-05-16

## 7.2 Sekundärkällor

Adger, Neil W. & Jordan, Andrew (2009) "Processes and outcomes of governance for sustainability" i Adger, Neil W. & Jordan, Andrew (2009) *Governing Sustainability* Cambridge: Cambridge University Press

Allen, Adriana & You, Nicholas (2002). *Sustainable urbanisation: bridging the green and brown agendas*. London: UN-Habitat

Beall Jo, (2004) "Surviving in the City: Livelihoods and Linkages of the Urban Poor" i Devas, Nick. (red.) (2004). *Urban governance, voice, and poverty in the developing world*. London: Earthscan Publications

Beckman, Ludvig. (2005). "Grundbok i idéanalys". Stockholm: Santérus förlag

Bergström, Göran och Boréus, Kristina, (2005). "Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys". Lund: Studentlitteratur

Clapp, Jennifer & Dauvergne, Peter (2005). *Paths to a green world: the political economy of the global environment*. Cambridge: MIT Press

Devas, Nick “Urban Poverty and Governance in an Era of Globalization, Decentralization and Democratization” i Devas, Nick. (red.) (2004). *Urban governance, voice, and poverty in the developing world*. London: Earthscan Publications

Forsyth, Tim (2008) ”The Brown environmental agenda” i Desai, Vandana & Potter, Robert B. (red.) (2008). *The companion to development studies*. 2. [updated and enlarged] ed. London: Hodder Education

Haus, Michael., Heinelt & Hubert Haus “How to achieve governability at the local level? The teoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement” i Haus, Michael., Heinelt, Hubert. & Stewart, Murray. (red.) (2004). *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*. New York, NY: Routledge

Jessop, Bob (1998) *The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development* Oxford: Blackwell Publishers

Jessop, Bob (2002) *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite, Variety, and Requisite Irony* [Elektronisk] Tillgänglig:  
<http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>  
Hämtad: 2011-04-29

Lowndes, Vivien ”New Institutionalism and Urban Politics” i Davies, Jonathan S. & Imbroscio, David L. (red.) (2009). *Theories of urban politics*. 2. ed. Los Angeles: Sage

Medowcraft, James (2000) “Sustainable Development:a New(ish) Idea for a New Century?” s. 370-387 i *Political Studies* vol. 48

Sánchez-Rodríguez, Roberto “Urban Sustainability and Global Environmental Change: Reflections for an Urban Agenda” i Martine, George (red.) (2008). *The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century*. London: Earthscan

Pacione, Michael (2009). *Urban geography: a global perspective*. 3. ed. London: Routledge

Pinderhughes, Raquel (2004). *Alternative urban futures: planning for sustainable development in cities throughout the world*. Lanham: Rowman & Littlefield

Preston, Meredith (2002) *Urban Management Programme 1997-2001* United Nations Human Settlements Pogramme

Potter, Robert B. (2004). *Geographies of development*. 2. [extended] ed. Harlow: Prentice Hall

Rakodi, Carole (2001) “Urban Governance and Poverty –Addressing Needs, Asserting Claims: An Editorial Introduction” i *International Planning Studies* s. 343-356 vol. 6, no. 4



## 8 Appendix

### 8.1 Analysdimensioner grön och brun agenda

	<b>Grön agenda</b>	<b>Brun agenda</b>
<b>Hänsynstagande till:</b>	Ekosystemets välmående Biologisk mångfald	Mänskligt och socialt välmående
<b>Tidshorisont:</b>	Framtid Jordens fortlevnad	Direkt Dagens problem
<b>Problemnivå:</b>	Övergripande Globalt fokus Symptominriktad	Lokal problematik Probleminriktad
<b>Fokusgrupper:</b>	Framtida generationer	Utsatta grupper i samhället

## 8.2 Modell good governance och governance-misslyckande

