

Medborgardeltagande vid slumuppgradering

En jämförande studie mellan projekt i Medellín och Pune



Amanda Larsson

Kandidatarbete vid institutionen för stad och land
Sveriges lantbruksuniversitet Uppsala
Landskapsarkitektprogrammet 2012

Bildkollage på titelsida:

Till vänster, Modell av hustyp A i skala 1:1

Överst till höger, Plan över Yerawada

Nederst till höger, Möte med medborgarna i Yerawada

Alla bilder med vänligt tillstånd av Prasanna Desai

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet, Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap

Institutionen för stad och land, avdelningen för landskapsarkitektur

EX0499 Projekt i landskapsarkitektur, 2012, 15 hp på landskapsarkitektprogrammet, Uppsala

Nivå: Grundnivå G2E

© Amanda Larsson

Titel: Medborgardeltagande vid slumuppgradering – En jämförande studie mellan projekt i Medellín och Pune

Engelsk titel: Community Participation in Slum Upgrading – A Comparative Study of Projects in Medellín and Pune

Nyckelord: Medborgardeltagande, Medellín, Pune, Slumuppgradering

Handledare: Marina Queiroz, SLU, institutionen för stad och land

Examinator: Katri Lisitzin, SLU, institutionen för stad och land

Online publication of this work: <http://epsilon.slu.se/>

Sammandrag

Den här uppsatsen syftar till att redogöra för hur problematiken kring världens slumområden kan hanteras. Uppsatsens fokus ligger på hur medborgardeltagande används i slumuppgraderingssammanhang. I undersökningen presenteras teorier och förhållningssätt inom ämnet och dessa används för att jämföra och diskutera två slumuppgraderingsprojekt där medborgardeltagande har förekommit.

Uppsatsens resultat erhålls genom litteraturundersökning av två utvalda projekt samt av generella beskrivningar av medborgardeltagande och slumuppgradering. De två projekten är valda baserat på hur väl medborgardeltagandet finns dokumenterat. Projekten jämförs huvudsakligen utifrån Nabeel Hamdi och Reinhard Goethert teori om medborgardeltagande.

Det ena projektet som presenteras i uppsatsen är ett slumuppgraderingsprojekt från Medellín i Colombia. Initiativet till detta projekt togs av den lokala regeringen under mandatperioden 2003- 2007 i Medellín och bygger på en slumuppgraderingsmodell kallad "Proyecto Urbano Integral – PUI" (Integral Urban Project). Denna modell sägs ha ett helhets- perspektiv och en hög grad av medborgardeltagande. I PUI-modellen står förbättring av offentliga miljöer och anläggningar i fokus.

Det andra projektet som ingår i denna undersökning är ett slumuppgraderingsprojekt från Pune i Indien. Detta projekt påbörjades 2009 efter att den lokala regeringen i Pune fått finansiellt stöd från den indiska staten och var i huvudsak inriktat på att förbättra sluminvånarnas bostadssituation. Förarbetet som gjorde projektet möjligt utfördes av den icke-statliga organisationen Society for the Promotion of Area Resource Centers (SPARC) som under en lång period verkat i Punes slumområden. Det var även SPARC tillsammans med deras samarbetspartner som utförde arbetet under projektet.

Jämförelsen mellan de två projekten visar att de politiska förutsättningarna påverkar projektens villkor och ger olika syn på medborgardeltagande. Undersökningen visar även att varken projektet i Medellín eller i Pune involverade medborgarna i den utsträckning som rekommenderas under planeringsfasen. Detta kan ha medfört att projektens resultat inte är tillräckligt helhetsövergripande. Då båda projekten prioriterade fysiska förbättringar finns det en risk att de missade andra viktiga aspekter.

Ett viktigt perspektiv som generellt saknas i litteraturen är sluminvånarnas syn på hur medborgardeltagandet gått till. En undersökning inom detta ämne skulle bidra till att ge en mer tydlig och objektiv bild av medborgardeltagande som förhållningssätt. Undersökningen skulle även visa hur förhållningssättet skulle kunna utvecklas för att fungera på ett mer optimalt sätt.

Abstract

This thesis aims to present how the problematic situation concerning slums can be handled. The study focuses on the use of community participation as an approach in the slum upgrading context. It introduces theories and attitudes commonly found while dealing with this topic, these are used to compare and discuss two slum upgrading projects that use community participation.

The results of this thesis are acquired through a literature study of two selected projects and general descriptions of community participation and slum upgrading. The projects are chosen based on how well the participation process is described. Nabeel Hamdi's and Reinhard Goethert's theory on community participation is used to compare the projects.

One of the projects presented in this study is a slum upgrading project in the city of Medellín in Colombia. The initiative for this project was taken by the local government during the term of 2003-2007 and is built on a slum upgrading model called "Proyecto Urbano Integral – PUI" (Integral Urban Project). This model is said to have a holistic approach with a high level of community participation. The model focuses on upgrading of public places and facilities.

The second project in the thesis is a slum upgrading project from Pune in India. This project was initiated in 2009 when the Indian government gave financial support to the municipality of Pune and the main purpose was to improve the slum dwellers housing conditions. The preparatory work that made the project possible was done by the non-governmental organization Society for the Promotion of Area Resource Centers (SPARC) that has a long history of involvement in the slum areas of Pune. It was SPARC and their partners who supplied the work during the project.

By comparing the two projects it is found that the political background has a large impact on the conditions for the projects and the view on community participation. The study shows that neither one of the projects did involve the community to the extent that is recommended in the planning stage. This may have caused the results to be less holistic. Both projects were set on prioritizing the physical improvements of the slums and thereby neglecting other aspects that needed to be addressed.

One important viewpoint that is generally missing in the literature is that of the slum dwellers and their perceptions on participation. A survey on this topic would give more clarified and objective view on community participation as an approach in planning theory. It would also contribute to improving this approach and make it more ideal.

Introduktion

Under mina tre år på landskapsarkitektprogrammet har jag fått en bred förståelse för de utmaningar och problem som landskapsarkitekturen och planeringsväsendet står inför i västvärlden. Men de stora problemen återfinns idag främst i utvecklingsregionerna där den huvudsakliga urbaniseringen sker (United Nations 2012, s.3).

Idag bor ungefär en miljard av världens urbana befolkning i slumområden där de lever under oacceptabla levnadsvillkor ofta utan tillgång på vatten och sanitära anläggningar (UN-Habitat 2003, s. vi). Då samhället blir alltmer globaliserat måste vi inse att dessa problem kommer att påverka oss alla mer eller mindre direkt oavsett i vilket land vi lever. Denna kandidatuppsats kommer att undersöka hur man har arbetat med att förbättra levnadsvillkoren för sluminvånare genom att involvera dem i upprustningsprocessen. Min förhoppning är att denna uppsats ska ge en ökad förståelse för de problem och möjligheter som finns i världens slumområden. Jag vill ge de yrkesgrupper som är involverade i slumuppgraderingsprojekt som exempelvis planerare, arkitekter och ingenjörer en inblick i hur medborgardeltagande kan användas.

Bakgrund

Sedan 1950 har antalet människor på jorden ökat med rekordfart, från 2,5 miljarder (UN-Habitat 2003, s. 5) till dagens befolkning på 7 miljarder (UN 2011a, s. xiii). Förenta Nationerna (2012, s. 3) förutspår att antalet människor som bor i städer 2050 förväntas att uppgå till 6,3 miljarder, det vill säga samma antal människor som fanns på jorden 2003. Denna ökning förutspås ske främst i urbana områden i utvecklingsländer (UN 2012, s. 3).

Då världens urbana befolkning växer med ungefär 70 miljoner invånare per år står många av utvecklingsländerna inför en bostadskris av enorma proportioner. De människor som kommer från landsbyggen in till städerna i hopp om att få ett bättre liv behöver tak över huvudet, ett jobb och tillgång till grundläggande service. Men många städer i utvecklingsländerna kan inte tillgodose invånarnas behov då de ofta har en ansträngd ekonomisk situation. Detta har lett till att invånarna söker sig till den informella sektorn för jobb och bostad. I många städer i utvecklingsländerna bor och arbetar idag hälften av befolkningen i informella bosättningar eller slumområden (UN-Habitat 2003, s. 5).

Det största problemet är att lokala och nationella myndigheter inte har uppmärksammat denna kritiska situation. Dessutom har inte tillräckliga resurser lagts på att försörja de nya invånarna med jobb och bostäder samt att långsiktig planering av land saknas (UN-Habitat 2003, s. XXXII).

Sluminvånarna och deras behov ses som temporära och myndigheterna är oftast inte villiga att erkänna informella bosättningar eller att försörja dem med infrastruktur och grundläggande service. FN menar att nationella och lokala myndigheter måste vara bättre förberedda för de problem som uppstår vid ökad urbanisering och istället se det som ett tillfälle till ekonomisk tillväxt och ökat välmående för sin befolkning (UN Millennium Project 2005, s. 14).

FN:s Millenniemål

För att adressera problemet med världens slumområden och andra globala utmaningar samlades världens ledare vid ett toppmöte arrangerat av FN i

september 2000 för att formulera ett antal mål för mänskligheten, Millenniemålen. De åtta målen är uppdelade i 18 delmål, vars status mäts med 32 olika indikatorer. FN:s program för boende och bebyggelse, UN-Habitat, ansvarar för att mäta dessa mål och indikatorer. Det delmål som främst berör problematiken kring slumområden är delmål nr 11:

By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers (UN- Habitat 2003, s.17).

Eftersom antalet människor som lever i slummen förväntas att öka drastiskt under de kommande åren borde detta mål enligt FN ses som ett minimum för vad internationella, nationella och lokala myndigheter ska sträva efter. Erkännandet av målet ska inte ses som ett sätt att endast visa sina goda avsikter utan kräver handling och resurser (UN-Habitat 2003, s. XXXVI).

Begreppsprecisering

Nedan specificeras ett antal begrepp som används genom uppsatsen. De flesta av dem har olika definitioner i olika sammanhang, jag har valt de definitioner som bäst överensstämmer med syftet för denna uppsats.

Insitu

Insitu innebär att något är placerat i eller på dess ursprungliga, naturliga eller existerande plats eller position enligt Collins English Dictionary (2012).

Medborgare

Eftersom engelskans ord ”community” saknar en bra motsvarighet i det svenska språket har jag valt att använda ordet ”medborgare” för de människor som bor och verkar i slumområden.

Medborgardeltagande

I utvecklings- och planeringslitteraturen finns flertalet olika definitioner av medborgardeltagande, anpassade efter sammanhanget som den använts i. För den här uppsatsen har jag valt att använda Imperato och Rusters definition som föreslår att medborgardeltagande är:

Participation is a process in which people, and especially disadvantaged people, influence resource allocation and policy and program formulation and implementation, and are involved at different levels and degrees of intensity in the identification, timing, planning, design, implementation, evaluation, and post-implementation stages of development projects (Imparato & Ruster, 2003, s.19).

Slum

Ett område som kombinerar, i viss utsträckning, följande faktorer:

Otillräcklig tillgång till rent vatten, otillräcklig tillgång till sanitära anläggningar och annan infrastruktur, undermålig strukturell kvalitet och hållbarhet på bostäder samt osäkerhet kring besittningsrätt (UN-Habitat 2003, s.12).

Slumuppgradering

Slumuppgradering är en process där informella områden gradvis förbättras, formaliseras och inkluderas i staden. Processen strävar efter att ge sluminvånarna samma ekonomiska, sociala, institutionella service som andra medborgare. En central del i processen är att legalisera boställningarna och ge dess invånare rätt till marken (Cities Alliance u.å.).

Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur medborgardeltagande använts vid upprustnings- och utvecklingsprojekt i slumområden. Jag vill därmed redogöra för några av de internationella förhållningssätt och idéer som finns inom ämnet och använda dessa för att jämföra och diskutera två olika slumuppgraderingsprojekt. Min förhoppning är att jag genom att göra detta kan ge en ökad förståelse för hur man som landskapsarkitekt kan använda medborgardeltagande i slumuppgraderingssammanhang.

Ur uppsatsens syfte kan följande undersökningsfrågor specificeras:

- » Vem eller vilka tog initiativet till projektet och vilka var inblandade?
- » I vilken grad och utsträckning har medborgarna deltagit i projektet?
- » I vilka delar av projektet har medborgardeltagande använts?

Avgränsningar

Arbetet avgränsas genom att två geografiskt skilda projekt där medborgardeltagande har förekommit valdes. För att avgränsa uppsatsen ytterligare undersöktes projekten med hjälp av Reinhard Goethert och Nabeel Hamdis teori om medborgardeltagande. Dessa avgränsningar gjordes för att arbetet skulle kunna utföras på 10 veckor.

Metod

Uppsatsens frågeställning besvarades med hjälp av en litteraturstudie. För att få ett brett kunskapsunderlag inleddes arbetet med att leta efter litteratur där slum och medborgardeltagande beskrevs generellt. Jag utförde en litteratursökning i bibliotekskataloger och databaser med kombinationer av sökord som, slum, upgradering, informal settlements, participation. För att avgöra litteraturens relevans lästes den igenom översiktligt och innehållsförteckningarna studerades. Om litteraturen refererade till andra relevanta källor undersöktes även dessa. Under litteratursökningsfasen valdes även två slumuppgraderingsprojekt som använt sig av medborgardeltagande, Noriental från Medellín i Colombia samt Yerawada från Pune i Indien. Litteraturen som beskrev hur dessa projekt gått till valdes efter hur väl medborgardeltagandet fanns dokumenterat. Kompletterande litteratursökningar skedde även under skrivandets gång.

Nabeel Hamdi och Reinhard Goetherts *Action Planning for Cities - A Guide to Community Practice* användes som huvudlitteratur för att kunna jämföra de två projekten. Denna teori valdes för att den ofta refereras till i slumuppgraderingssammanhang och är relativt lättförståelig.

Jag valde att själv enbart analysera slumuppgraderingsprojektet från Pune utifrån Hamdi och Goethers teori då Camilo Calderon i sin uppsats *Learning from Slum Upgrading and Participation* redan gjort detta på projektet från Medellín. De två projekten användes för att diskutera skillnader och likheter i hur medborgardeltagandet använts.

Teoriavsnitt

I denna del kommer internationella förhållningssätt och teorier kring slum, slumuppgradering och medborgardeltagande att presenteras. Avsnittet kommer att redogöra för Hamdi och Goetherts teori om medborgardeltagande som senare kommer att användas för att utvärdera de två projekten.

Slum

Ett av de huvudsakliga problemen för arbetet med att förbättra levnadsvillkoren för de människor som bor i slummen är själva definitionen av ordet slum. Det finns en märkbar skillnad mellan de olika definitionerna som används världen över och detta har gjort det svårt att uppskatta hur många människor som bor i slummen samt att utföra de nödvändiga åtgärder som ska förbättra dem (UN-Habitat 2003, s.10).

För att lättare kunna avgöra om ett område klassas som slum utarbetade FN:s statistikkontor i samarbete med Cities Alliance 2002 en definition för internationellt bruk. Den definierar slum som ett område som kombinerar, i viss utsträckning, brist på följande faktorer:

- » Tillgång till rent vatten
- » Tillgång till sanitära anläggningar och annan infrastruktur
- » Strukturell kvalitet och hållbarhet på bostäder
- » Säkerhet kring besittningsrätt

Lokala varianter av dessa indikatorer kan användas så länge de används konsekvent under en längre tid (UN-Habitat 2003, s. 12).

Definitionen har använts för att uppskatta hur många människor som bor i slummen idag samt att utvärdera arbetet med att uppfylla Millenniemålet. Antalet människor som lever under slumlika förhållanden, uppgick 2010 till 33 procent av den urbana befolkningen i utvecklingsländerna. Även om detta är en minskning från år 2000 då siffran uppgick till 39 procent, fortsätter det absoluta antalet sluminvånare att växa som en följd av den snabba urbaniseringen (UN 2011b, s. 57).

Slummens karaktär

De kännetecken som oftast förekommer i de definitioner för slum som används världen över är - brist på grundläggande service som tillgång till rent vatten och sanitära anläggningar, undermåliga och olagligt uppföra bostäder, förorenade boplast, överbefolkning och trångboddhet samt fattigdom och social exkludering. En annan aspekt som nämns i flertalet definitioner är att många sluminvånare saknar formella dokument som ger dem rätt att ockupera markerna de bor på (UN-Habitat 2003, s.11).

Vad som gör dessa kännetecken ännu mer problematiska är att de tenderar att förstärka varandra vilket skapar en ond cirkel som de flesta sluminvånare har svårt att ta sig ur (UN Millennium Project 2005, s. XIV).

Trots att slummen utgörs av övervägande negativa företeelser har den ändå positiva egenskaper som är värda att lyfta fram. Slummen har länge varit den enda storskaliga lösningen för att försörja hushåll med låg inkomst och invandrare med bostäder. I de flesta av världens storstäder bor en dominerande del av den arbetsföra befolkningen i slumområden och dess invånare har i många fall en stark entreprenörsanda som har gett upphov till små företag. Det är inte ovanligt

att dessa företag försörjer den formella ekonomin utanför slumområdena med tjänster och varor (UN-Habitat 2003, s. VI).

Slummen har på senare tid även lyfts fram som en plats där mångkulturen spirar och flera former av sociala och konstnärliga uttryck och rörelser växt fram (UN-Habitat 2003, s. XXXI). Dessa positiva egenskaper rättfärdigar inte slummens existens men bidrar till att framställa slummen som en plats för möjligheter och utveckling (UN-Habitat 2003, s. XXVI).

Slumuppgradering

De senaste årtiondena har flera tillvägagångssätt använts för att hantera problematiken kring slumområdena. Nationella och lokala makter har gjort allt från att passivt ignorera dess existens, aktivt ofreda de män och kvinnor som lever där till att skydda sluminvånarnas rättigheter och hjälpa dem att förbättra sina levnadsvillkor (UN-Habitat 2003, ss. 128- 129).

Ett tillvägagångssätt som ofta användes under 1970 och 1980-talen och även förekommer i vissa länder idag är avhysning. Denna metod var vanlig i de länder där den centrala styrningen var stark och där det civila samhället inte erkänts. Avhysning utförs oftast utan kompensation för sluminvånarna vilket leder till att problemen kvarstår och att slumområdena istället flyttas till stadens utkanter. En annan metod som tidigare var mycket vanlig var att erbjuda sluminvånarna bostäder i andra områden när slumområdet låg på dyrbar mark. Även denna metod förekommer idag och innebär oftast att sluminvånarna flyttas till områden i utkanten av staden med dåliga förbindelser. Detta leder till att sluminvånarna får svårt att försörja sig (UN-Habitat 2003, ss. 130- 131).

Vad är slumuppgradering?

Världsbanken (2001) utförde vid slutet av förra millenniet en undersökning om länders inställning till uppgradering av urbana miljöer som visade att det finns ett högt behov och starkt stöd för åtgärder av denna typ. Detta beror i stor grad på att det i många länder har skett ett betydande politiskt skifte vilket har gett många lokala regeringar större inflytande över kommunala tjänster. Vidare menar Världsbanken att decentralisering har bidragit till att de lokala myndigheterna mer effektivt kunnat tillgodose medborgarnas behov genom att implementera policys som är specifika för stadens lokala förutsättningar.

Världsbanken (2001) lyfter också fram att sluminvånare, sociala grupper och NGO:s (icke- statliga organisationer) som arbetar med slumfrågor har blivit mer politiskt mogna, fått större inflytande och deltar i större utsträckning i beslutsfattandet kring frågor som rör deras situation. Detta har lett till att lokala myndigheter och politiker förstått att sluminvånarna utgör en stor del av väljarkåren och är idag därför mer intresserade av problematiken kring slumområden (Världsbanken 2001).

Hur slumuppgradering hanteras varierar mellan olika städer, men den enklaste formen går ut på att förbättra grundläggande service som tillgång till rent vatten, avloppssystem, avfallshantering, tillgång till elektricitet etc. (Calderon 2008, s. 27). Uppgraderingsprocessen strävar efter att ge sluminvånarna samma ekonomiska, sociala, institutionella service som andra medborgare. Tanken är att slumområdena gradvis ska förbättras, formaliseras och inkluderas i den övriga staden. En central del i processen är att legalisera bosättningarna och ge dess invånare rätt till marken (Cities Alliance u.å.).

Uppgradering av slumområden har visat sig ha betydande fördelar jämfört med återflyttning och avhysning som kostar upp till tio gånger mer. Med uppgradering undviks även den sociala och ekonomiska störningen som uppstår när människor flyttas från ett område till ett annat. Resultatet blir synligt relativt snabbt och medför betydande förbättringar som bidrar till att sluminvånarnas levnadsstandard höjds (Världsbanken 2001).

Tillvägagångssätt idag

Den huvudsakliga skillnaden mellan tidigare förhållningssätt till slumområden och de förhållningssätt som rekommenderas idag är att de är mer strategiska och helhetsövergripande. Idag mäts inte ett projekts framgång genom dess fysiska resultat utan inkluderar även projektets hållbarhet och inverkan på sociala aspekter (UN-Habitat 2003, s.165).

FN förespråkar användandet av medborgardeltagande vid arbete med slumuppgraderingsprojekt trots att det än så länge bara implementerats i mindre skala eller under demonstrationsprojekt. De bästa exemplen är de projekt som har ett helhetsövergripande arbetssätt som tar hänsyn till hälsa, utbildning, yrke och kön. Rekommendationen är att ju mer marginaliserat eller kulturellt separerat ett område är desto mer medborgardeltagande behövs i projektprocessen (UN-Habitat 2003, s. 132).

För att ett projekt ska vara uthålligt behöver hänsyn till lokala förutsättningar tas och sluminvånarna och deras organisationer involveras (UN-Habitat 2003, s.165). Ett lyckat slumuppgraderingsprojekt med medborgardeltagande kräver mycket noggrann organisation, sammanhållning och en stark politisk vilja (UN-Habitat 2003, s. 132).

Medborgardeltagande









Som tidigare nämnts har lokala regeringar på senare tid fått ett ökat intresse kring frågor som rör slummen. Demokratiseringsprocessen tillsammans med ett starkare civilt samhälle har tvingat nationella och lokala regeringar att i större utsträckning ta hänsyn till medborgarnas behov (Devas, et al. 2004, s. 96).

Som ett resultat av detta har medborgardeltagande inom planeringsteorin blivit en viktig faktor i planeringsprocesser och projekt under de senaste åren. Detta tillvägagångssätt har blivit en utmanare till mer traditionella planeringsmetoder och uppmanar till ett mer demokratiskt synsätt med ökat medborgarinflytande. Istället för att ge all kontroll till marknaden, regeringen eller planerare förespråkar medborgardeltagandemetoden att makten omfördelas och medborgarna ges större inflytande (Calderon 2008, s. 31, se Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998).

Mellan 1991 och 1994 arbetade Världsbanken tillsammans med SIDA i ett projekt med syfte att utreda fördelarna och nackdelarna med projekt som använt sig av medborgardeltagande. Den övergripande slutsatsen som utredningen gav var att medborgardeltagande förbättrade projektet genom att resultatet blev bättre och mer hållbart över tid. Vad det gäller tidsåtgången för projekten var det en mycket liten skillnad mellan de projekt som använt sig av medborgardeltagande och de som använt mer traditionella metoder (Imparato & Ruster 2003, s. 18).

Medborgardeltagande enligt Hamdi och Goethert

I boken Action Planning for Cities presenterar Nabeel Hamdi och Reinhard Goethert (1997, s.66) en matris för analys av medborgardeltagande. Författarna föreslår att medborgardeltagande förekommer i nivåer och varierar under olika delar av ett projekt. Goethert och Hamdi (1997, s.66) menar att matrisen är ett verktyg som hjälper oss att förstå i vilket skede av ett projekt som en hög grad av medborgardeltagande är mest nödvändigt och i vilka skeden det är bättre för medborgarna och projektet att de deltar i mindre utsträckning (Hamdi & Goethert 1997, s.66).

		FASER					
		Mer politiskt orienterad			Mer tekniskt orienterad		
NIVÅER	Nivåer av medborgardeltagande	Inledning	Planering	Projektets faser Design	Utförande	Skötsel	
	Ingen						
	Indirekt						
	Konsultativ	 < 					
	Delad kontroll	 = 					
	Full kontroll	 > 					

Grundmatrisen ritad av författaren efter Hamdi & Goethert (1997, s.77).

Nivåer av medborgardeltagande

De fem nivåerna av medborgardeltagande som används i matrisen är följande (Hamdi & Goethert 1997, s.69-71):

Ingen: Denna nivå karaktäriseras av att den utomstående är den enda ansvarige och att ingen medverkan från medborgarna sker. Att genomföra projekt på denna nivå innebär en stor risk då resultatet av projektet troligen inte kommer att tillfredsställa medborgarnas behov. Projekt av denna typ återfinns oftast vid framställningen av rent tekniska lösningar, när projekt är stadsövergripande eller icke platsspecifika. Projekt där medborgardeltagande inte existerar ses som en snabb lösning och kan därför vara nödvändigt när det krävs en omedelbar insats.

Indirekt: Samma medborgardeltagande som under den tidigare nivån men informationen är platsspecifik. Den utomstående tar fullt ansvar för arbetet och får information om den lokala situationen genom sekundära källor exempelvis genom rapporter, folkräkningar etc. Den utomstående arbetar inte på platsen och medborgarna påverkar inte projektet direkt. Projekt av denna typ är möjliga att genomföra i områden som är politiskt stabila och där det finns flera oberoende informationskällor. För att indirekta projekt ska lyckas krävs att det finns tillförlitlig och tillräcklig information samt att den utomstående kan samla och analysera informationen på rätt sätt.

Konsultativ: Denna nivå karaktäriseras av att den utomstående bygger projektet baserat på information som kommer direkt från medborgarna. Den utomståendes roll blir att samla information och bestämma passande åtgärd. Nivån förekommer ofta vid samråd när exempelvis kommunen vill göra projektet offentligt men inte vill ge utrymme för feedback. Om det förekommer feedback









kommer det vara den utomstående tolkning av den som ligger till grund för det fortsatta arbetet. Konsultativt deltagande är bra att tillämpa för att få en känsla för hur idéer och tillvägagångssätt tas emot men är mindre effektivt då medborgarnas idéer ska lyftas fram.

Delad kontroll: Medborgarna och den utomstående arbetar i projektet som jämlikar i största möjliga mån. Det viktigaste på den här nivån är insikten om att både medborgare och den utomstående har något värdefullt att bidra med. Allas idéer och åsikter är lika välkomna i projektet. När projektet ses med olika ögon kan kreativa lösningar som annars inte skulle ha uppstått arbetas fram gemensamt.

Full kontroll: Den här nivån karaktäriseras av att medborgarna dominerar projektet och att den utomstående ses som en resurs. Den utomståendes roll blir att tillhandahålla teknisk hjälp när det behövs. Vid denna nivå har medborgarna full makt över sin situation. Nivån representerar den ideala tillämpningen på medborgardeltagande.

Projektets faser

De olika nivåerna av medborgardeltagande relaterar enligt Hamdi och Goethert (1997, s.72) till fem huvudsakliga faser eller delar i ett projekt. Dessa fem är: inledning, planering, design, utförande och underhåll (Hamdi & Goethert 1997, s.72). Hur nivåerna av medborgardeltagande kombineras med projektets delar har olika fördelar och nackdelar. Dessa kan vägas mot varandra när strategin för ett medborgardeltagandeprojekt tas fram. Författarna rekommenderar att ett projekt i planeringsfasen använder sig av *delad kontroll* (Hamdi & Goethert 1997, ss.73-77). Hamdi och Goethert (1997, s.77) hävdar att medborgarna och de utomståendes relation till varandra i varje del av projektet måste verka för att deras gemensamma intresse ska uppnås. Alltså ska inte den högsta nivån av medborgardeltagande alltid uppnås utan varje nivå ska användas på det mest effektiva sättet.

Nivåer av medborgardeltagande	Inledning	Planering	Projektets faser Design	Utförande	Skötsel	
Ingen 						Kommunen fortsätter att sköta underhållet, med fokus på stadsövergripande service och infrastruktur.
Indirekt 						Involvering av lokalbefolkningen ger möjligheter för nya idéer, inkomster och träning för medborgarna.
Konsultativ  < 						
Delad kontroll  = 						
Full kontroll  > 						Medborgarna blir formellt involverade i skötseln.

I inledningsfasen kan nivån ligga på *konsultativ, delad kontroll* eller *full kontroll*. Det viktigaste är att medborgarna har i en roll i varje fall och kan ta initiativet om det är nödvändigt.

I planeringsstadiet är det mycket viktigt att medborgarna och de utomstående arbetar tätt tillsammans eftersom det är nu som grundförutsättningarna för projektet sätts.

Medborgarna utför en del av arbetet, antingen med hjälp av utomstående eller själva.

Idealmodellen enligt Hamdi och Goethert, då flera nivåer är markerade för en och samma fas är det mindre viktigt att medborgardeltagande förekommer på en specifik nivå. Intensivare grön färg indikerar vilken nivå som är mest ideal.

Studie av Noriental och Yerawada

Detta avsnitt kommer att redogöra för två slumuppgraderingsprojekt som använt sig av medborgardeltagande, Noriental i Medellín samt Yerawada i Pune. Varje projektbeskrivning kommer att följas av en analys av medborgardeltagandet utifrån Hamdi och Goetherts teori.

Proyecto Urbano Integral Noriental Medellín

Medellín är Colombias näst största stad med 2,2 miljoner invånare i stadskärnan (Nationalencyklopedin 2010). Under första hälften av 1900-talet karaktäriserades staden av en stark entreprenörskultur och blev den första av Colombias städer som industrialiserades. Medellín's industrier gav upphov till många arbetstillfällen vilket ledde till att stadens befolkning ökade drastiskt (Calderon 2008, s.7).

Under slutet av 1900-talet minskade efterfrågan på de produkter som stadens industrier producerade och många invånare blev arbetslösa. Den höga arbetslösheten och den ökade fattigdomen ledde till att de informella bosättningarna som uppkom under 1960-talet, som en följd av urbaniseringen, expanderade. Dessa områden kom att bli en gynnsam grogrund och ideala gömställen för Medellín's växande andel kriminella gäng. Under 1990-talet och även i början av 2000-talet klassades Medellín som en av de farligaste städerna i världen (Calderon 2008, s.8).

En befolkningsundersökning år 2004 fann att 18 procent av invånarna i Medellín levde under slumlika förhållanden och att 60 procent levde på mindre än 4 US-dollar om dagen. Bristen på grundläggande service är påtaglig i Medellín's slumområden och ofta saknas ordentliga offentliga platser, infrastruktur och tillgång till samhällsservice som skolor och sjukvård (Calderon 2008, s. 8).

PUI- modellen

Under mandatperioden 2004- 2007 var den lokala regeringen i Medellín med borgmästaren Sergio Fajardo i spetsen mycket drivande i frågan om att uppgradera stadens slumområden. Därför utvecklade de tillsammans med Medellín's stadsutvecklingskontor en modell för uppgradering av stadsmiljöer, under namnet "Proyecto Urbano Integral – PUI" (Integral Urban Project). Modellen syftar till att förbättra levnadsvillkoren för invånare i ett specifikt område, med fokus på de områden som har lägst levnadsstandard och där fattigdom och våld är ett utbredd problem. För att kunna göra detta har modellen ett helhets övergripande synsätt där förbättring av offentliga miljöer och anläggningar har en central roll (Calderon 2008, s.65). PUI- modellen bygger på "Social Urbanism" ett koncept som myntades av den lokala regeringen under Fajardos mandatperiod. Social Urbanism är ett förhållningsätt som kombinerar fysiska förändringar, sociala åtgärder och medborgardeltagande (Calderon 2008, s. 60).

PUI- modellen består av tre huvudkomponenter - den fysiska, den sociala och den institutionella. De tre komponenterna och människorna, institutionerna samt experterna som är en del av dessa har olika uppgifter och mål under projektets olika faser. Uppgifterna bestäms och koordineras av en grupp från Medellín's stadsutvecklingskontor som kallas för PUI teamet. PUI teamet är en tvärvetenskaplig grupp som kan bestå av representanter från området, olika administrativa enheter, experter, privata firmor etc. PUI Noriental var det första

projektet som använde sig av modellen och blev därför pilotprojekt för metoden (Calderon 2008, s.65). Efter att ha sett resultaten bestämdes att PUI- modellen skulle appliceras på två andra områden i staden (Calderon 2008, s.73). PUI-teamen har utformats för det specifika området vid varje nytt PUI-projekt. Tanken är att få en decentraliserad ledning som enbart fokuserar på projektet och dess tillhörande område. På detta sätt är teamet i kontakt med medborgarna som under projektet kan komma med frågor och förslag (Calderon 2008, s.68).

Situationen innan projektet

Den nordöstra kommunen Noriental har länge varit ett stigmatiserat område i utkanten av Medellín i stadens farligaste och fattigaste delar (Blanco & Kobayashi 2009). Innan projektets genomförande uppvisade området djupt rotade problem som lett till uppkomst av informella bosättningar där invånarna levde under slumlika förhållanden (Calderon 2008, s. 74). Denna ohållbara situation förvärrades av föroreningar av områdets vattendrag, jordskred under regnperioden, sociala problem och trångboddhet. Delar av kommunen uppvisade dessutom en omfattande brist på offentliga platser, i vissa fall hade varje invånare så lite som 0,5 kvadratmeter offentlig yta per person. Bristen på fria ytor medförde att det var svårt och obekvämt att röra sig i bostadsområdena (Blanco & Kobashi 2009).

Vid millenniumskiftet genomfördes stora förändringar i Medellín kollektivtrafiksystem och det bestämdes att Noriental skulle få en bättre anslutningsmöjlighet till den övriga staden. Eftersom Norientals gator var dåliga och topografin brant beslöts att den bästa lösningen var en linbana. Den nya linbanan invigdes 2004 och de tre stationerna i Noriental blev snabbt nya centrum i området med många små butiker. När den nya borgmästaren Fajardo såg de positiva effekterna av den nya linbanan beslöt han sig för att göra en insats för stadens fattiga (Calderon 2008, ss. 74-75).

Projektprocess Noriental

Under det första året av mandatperioden började Medellín stadsutvecklingskontor tillsammans med PUI-teamet att inventera och analysera Noriental. Projektet i Noriental berörde en yta av 158 hektar bestående av två delkommuner (Calderon 2008, s.75).

Arbetet inleddes med att den fysiska komponenten av PUI-teamet analyserade Norientals problem och möjligheter och tog fram kartor över området. Kartorna kom att bli grunddokumentationen för projektet och byggdes bland annat på inventering av topografi, vägar och infrastruktur, existerande trottoarer och offentliga platser, landmärken och mötesplatser. Samtidigt som detta arbete utfördes höll den sociala komponenten av PUI- teamet möten runt om i Noriental för att presentera projektet för invånarna. På mötena identifierades områdets olika medborgarorganisationer och lokala ledare. Mötena användes också som ett tillfälle för att bilda olika medborgarkommittéer vars roll var att stötta projektet och vara en länk mellan medborgarna och PUI- teamet. Eftersom Noriental uppvisade stora variationer gällande sociala strukturer och fysiska förutsättningar delades projektet upp i fyra olika områden och varje delprojekt gavs sin egen medborgarkommitté. När medborgarkommittéerna bildats i de olika områdena fick de bekräfta eller lägga till information till analyskartorna som tagits fram av PUI-teamet (Calderon 2008, s. 76).

Förbättring av offentliga miljöer och bostadsförhållanden

Under planeringsfasen formulerade PUI-teamet ett antal åtgärder som baserades på PUI-modellens grundtanke och de problem och möjligheter som identifierats i området under den föregående fasen. Varje medborgarkommitté fick vara med och tycka till om vilka åtgärder som skulle utföras i deras område. Den första åtgärden som identifierades var förbättring av offentliga anläggningar, infrastruktur och offentliga platser. I åtgärden ingick att förtydliga hierarkin på områdets gator, uppföra parker och torg, underlätta rörelse mellan olika områden samt att förbättra och uppföra offentliga byggnader (Calderon 2008, ss.77-78).

Den andra åtgärden innebar upprustning och förbättring av bostäder samt restaurering av naturliga miljöer. I denna åtgärd ingick bland annat att erbjuda de familjer som bodde på riskfyllda platser hjälp med att flytta och att uppföra ett boende på en säkrare plats samt att omvandla de informella bosättningarna och ge invånarna laglig rätt till sina hus. Varje åtgärd anpassades till det specifika området med konsultation av medborgarkommittén men prioriteringen på åtgärderna bestämdes av PUI-teamet (Calderon 2008, s.78).

Workshops för att involvera medborgarna

När åtgärderna som skulle utföras i de olika områdena bestämts tillfrågades folket hur de ville att dessa skulle utformas. Detta gjordes genom att anordna olika workshops där alla invånarna i området fick delta. Deltagarna i workshoppen fick ett blankt papper att rita ned sina idéer om hur de föreställde sig den nya platsen, vad den skulle innehålla och vilka minnen de hade av den existerande platsen. Workshoparna användes främst för att medborgarna skulle involveras i designen och PUI-teamet hade sedan medborgarnas idéer i åtanke när de ritade de olika projekten. Utformningen för de olika projekten visades sedan upp för godkännande av medborgarkommittéerna i form av 3D modeller (Calderon 2008, ss. 80-81).

Lokal arbetskraft

Utförandeprocessen handlade om att bygga upp alla de åtgärder som identifierats för de olika områdena. För att kunna göra detta anlät kommunen ett antal byggnadsfirmor som presenterades för medborgarna i området. Byggnadsfirmornas arbetskraft bestod till 92 procent av invånare från området vilket ledde till 3 400 nya arbetstillfällen i Noriental. Arbetet med att riva undermåliga byggnader utfördes av före detta gängmedlemmar som ingick i kommunens sociala åtgärdsprogram. För att se till att arbetet gick rätt till och för att svara på frågor gjorde PUI-teamet regelbundna besök till byggarbetsplatserna (Calderon 2008, s.81).









Förankring och efterarbete

Efter att de olika projekten färdigställts arbetade PUI-teamet med att ge medborgarna en känsla av ägandeskap och stolthet över områdets nya delar. Till exempel grundades en gatumarknad som hålls vid linbanestationen Santo Domingo sista lördagen varje månad där invånarna får tillfälle att sälja egenproducerade hantverk och produkter. Olika konserter, teatrar och dansuppvisningar har också anordnats på eller i anslutning till de nya platserna. Kommunens roll har i detta fall varit att hjälpa till med att organisera och informera om de olika evenen (Calderon 2008, s. 82). För att säkerställa att de nya platserna underhålls har kommunen i vissa fall skrivit kontrakt med medborgarkommittén i de olika områdena. Kontrakten går ut på att

medborgarkommittén går med på att sköta om de nya platserna och se till att de används på rätt sätt. I utbyte lovar kommunen att fortsätta att använda de nya platserna och byggnaderna för olika sociala och kulturella aktiviteter (Calderon 2008, s. 83).

Medborgardeltagande PUI Noriental

I denna del kommer Camilo Calderons arbete med att analysera PUI- Noriental utifrån Hamdi och Goetherts teori om medborgardeltagande att presenteras. Nedan visas matrisen för hur medborgardeltagandet gått till under projektet.

Nivåer av medborgardeltagande	Inledning	Planering	Projektets faser Design	Utförande	Skötsel	
Ingen 						Kommunen lovar att använda de nya platserna och byggnaderna för sociala och kulturella aktiviteter.
Indirekt 						
Konsultativ  < 						Medborgarkommittén går med på att sköta de nya platserna och se till att de används på rätt sätt.
Delad kontroll  = 						
Full kontroll  > 						

I inledningsfasen ligger nivån på "konsultativ" då medborgarkommittén godkände och kompletterade inventeringen.

I planeringsfasen uppnås nivån "konsultativ" då medborgarkommittén godkände planen för projektet.

Designfasen uppnår nivån "delad kontroll" då medborgarkommittén ser till att designen innehåller invånarnas idéer.

Medborgarna utför en del av arbetet, medborgardeltagandet genomgår alla nivåer från "ingen" till "full kontroll".

Under inledningsfasen gör PUI- teamet analyskartor för att identifiera områdets problem och möjligheter. Eftersom dessa kartor sedan kompletterades och bekräftades av medborgarkommittén kan medborgardeltagandet i inledningsfasen enligt Calderon (2008, s. 99) anses vara "konsultativ". Men eftersom PUI-modellen lägger stor vikt vid att förbättra områdets fysiska aspekter som att bygga och förbättra offentliga platser och anläggningar, verkar modellen för exkludering av andra aspekter som kanske är viktigare för områdets sluminvånare. PUI-teamet är enligt författaren starkt färgade av den lokala regeringens prioriteringar och är därför inte öppen för alla typer av lösningar.

Samma problem kan enligt Calderon (2008, s.99) ses under planeringsfasen. PUI-teamet gör en plan för området baserad på de problem och möjligheter de funnit under det tidigare arbetet, men denna plan är enbart inriktad på förbättring av områdets fysiska aspekter. Eftersom planen godkändes av medborgarkommittén kan även denna fas enligt författaren anses som "konsultativ". Som tidigare nämnts är det enligt Hamdi och Goethert viktigt att planeringsfasen ligger på "delad kontroll" eftersom det ger möjligheter till kreativa lösningar då alla får komma till tals.

I fallet Noriental är det enligt Calderon (2008, s.100) tydligt att PUI- teamet har en förutbestämd bild av projekten som leder till att andra aspekter än den fysiska utelämnas. Detta är enligt författaren svårt att upptäcka då medborgarna ofta är mycket positiva till fysiska förändringar.

Under designfasen används medborgardeltagandet enligt Calderon (2008, s.100) på ett mer idealt sätt. Medborgarna får under workshops rita vad de vill ha på den nya platsen och PUI- teamet använder sedan dessa idéer när de designar projekten. PUI- teamet visar sedan upp resultatet för medborgarkommittén för

godkännande. Därför kan denna fas enligt författaren anses ligga på ”*delad kontroll*”. Arbetskraften under utförandefasen bestod till 92 procent av invånarna från området. Utförandet av en del uppgifter i projektet skedde utan medborgardeltagande vilket gör att utförandefasen går igenom alla nivåer från ”*ingen*” till ”*full kontroll*”. Detta kan enligt författaren även ses i skötsel-fasen då kommunen och medborgarna delar ansvaret (Calderon 2008, s. 100).

Insitu Yerawada Pune

Pune ligger ungefär 15 mil sydöst om Mumbai i Indiens största delstat Maharashtra. Pune har en befolkning på 3,1 miljoner och är Indiens nionde största stad (Population Census India 2011). Staden har länge betraktats som delstatens kulturhuvudstad och utmärker sig som en av Indiens mest framstående universitetsstäder (Dudley 2010, s.12).

Det beräknas att ungefär 30- 35 procent av Punes befolkning bor i slumområden där befolkningsdensiteten är sex gånger högre jämfört med Punes generella befolkningsdensitet. Vid en undersökning som Punes kommun utförde år 2000 fann de att många hushåll i slumområdena saknade tillgång till vatten och sanitära anläggningar (Baruah 2012, s.5).

Insitu Yerawada

För att förbättra levnadsvillkoren i stadens slumområden utformade Punes kommunstyrelse efter uppmaning från den indiska staten ett unikt medborgardrivet projekt under Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission- programmet (JNNURM) (Baruah 2012, s.6). JNNURM lanserades av det indiska departementet för stadsutveckling 2005 och är ett program som visar på hur regeringen vill modernisera landet genom social och ekonomisk infrastrukturutveckling. Programmet syftar till att investera 20 miljarder dollar i utvecklingsprojekt fram till 2013 (Government of India 2011).

Till det medborgardrivna projektet valdes sju slumområden i Yerawada regionen i Punes norra del ut (Baruah 2012, s.6). I dessa sju områden bor familjer med varierande ekonomisk- och kulturell bakgrund vilket har resulterat i att husen ser mycket olika ut. En del hus har byggts och förbättrats på under lång tid så att de antagit en mer permanent karaktär, medan andra hus är av mer temporär karaktär, byggda av billiga material som korrigerad plåt (Desai 2010).

Projektet syftade till att uppgradera de hus som inte var konstruerade av bestående material, så kallade kuccha houses. De familjer som bodde i hus av bestående material som betong fick istället ett bidrag på 15 000 INR (ca 1 867 SEK enligt XE Universal Currency Converter 2012) för att uppföra sanitära anläggningar med hjälp av organisationerna på plats (Baruah 2012, ss.7-8).

Krav och finansiering

För att kunna få finansiellt stöd från JNNURM- programmet måste slumområdet vara erkänt av kommunen och ligga på land som ägs av staten. Slumområdet får inte heller vara lokaliserat på mark som är reserverat för offentliga ändamål eller på mark som är ekologiskt värdefull (Baruah 2012, ss.7-8).

Den finansiella modellen som används i projektet under JNNURM- programmet går ut på att den indiska staten täcker 50 procent av kostnaden, 20 procent vardera ska finansieras av delstaten och kommunen resterande 10 procent ska betalas av förmånstagarna (Baruah 2012, ss.7-8). Detta innebär i praktiken att varje familj

fick betala 30 000 INR för sitt hus då den totala finansieringen uppgick till 300 000 INR per hushåll (Desai 2010).

Punes kommunstyrelse

Arbetet med projektet började 2009 då Punes kommun fick finansiellt stöd från den indiska staten genom programmet Basic Services for Urban Poor (BSUP) som är en del av JNNURM (Baruah 2012, ss.7-8). Punes kommunstyrelse gjorde sedan en upphandling för utförandet av projektet samt upprustningen av de 1 200 husen (SPARC 2011, s.18). Kommunens krav vid upphandlingen var att de som ämnade utföra projektet skulle kunna arbeta tätt med den lokala befolkningen och att de hade erfarenhet av att jobba med lokalt valda representanter (Baruah 2012, ss.7-8).

Society for the Promotion of Area Resource Centers (SPARC)

Society for the Promotion of Area Resource Centers var den organisation som vann upphandlingen för utförandet av projektet.

SPARC är en organisation som arbetar på nationell nivå med bostäder och sanitära anläggningar för sluminvånare. Organisationen verkar för att hjälpa invånarna i slummen att organisera sig samt bistår med resurser vid uppgradering och formalisering av informella boställningar. SPARC samarbetar med National Slum Dwellers Federation (NSDF) samt Mahila Milan och kallar sig tillsammans för the Alliance (Baruah 2012, s.7-8).

- » NSDF är en organisation som är medborgarbaserad och innefattar medborgare och ledare i informella boställningar över hela Indien. NSDF hjälper invånarna i slumområden att organisera sig mot de boställningsrörelser som den indiska staten utför och driver frågan om sluminvånarnas rätt till grundläggande service.
- » Mahila Milan (Kvinnor tillsammans) verkar både i städer och på landsbygden runt om i Indien och är ett nätverk av fattiga kvinnor som driver finansierings- och sparprojekt på lokal nivå.

Detta var första gången en icke-statlig organisation kunde delta i upphandlingsprocessen eftersom SPARC under en lång tid arbetat för att ändra upphandlingsreglerna. Tidigare tilläts inte icke-statliga organisationer vara med i upphandlingen för byggnationer (SPARC 2011, s.18).

Cooperative Housing Foundation International

CHF International grundades av Bill och Melinda Gates och är en organisation som verkar för att involvera medborgarna vid planering och utförandet av slumutvecklingsprojekt.

I insitu projektet i Yerawada arbetade CHF tillsammans med the Alliance med att utföra biometrisk och socioekonomiska kartläggningar av området, utse passande arkitekter för projektet, övervaka byggnadsprocessen, lägga upp finansieringen av projektet samt säkra att medborgarna verkligen fick delta i processen och att detta skedde på ett effektivt sätt. CHF bistod SPARC med finansiering under flera delar av projektet och bekostade de flesta av Mahila Milans workshops där invånarna deltog (Baruah 2012, s.7).

Prasanna Desai Architects

Arkitektkontoret Prasanna Desai från Pune tillfrågades av SPARC i februari 2009 om att medverka i projektet (Baruah 2012, s.8).

Innan projektet startade hade SPARC tillsammans med Filipe Balestra och Sara Göransson från den svenska firman Urban Nouveau arbetat i sex månader

med att ta fram ett förslag som på ett naturligt sätt skulle kunna integreras i slumområdets befintliga struktur. Arkitekterna från Prasanna Desai tog sedan över arbetet och vidareutvecklade de husdesigner som Urban Nouveau tagit fram (Farrow 2010).

Kontorets uppgift blev under det fortsatta arbetet att designa husen så att de inkluderades i det befintliga mönstret i slumområdet och att förklara husdesignen för förmånstagarna. Arkitekternas förslag inkluderade även medborgarnas synpunkter på husdesignen (Desai 2010).

Projektprocess Insitu Yerawada

Den första delen i projektet blev att mäta in området och undersöka dess topografiska förutsättningar för att kunna skapa en ordentlig karta över slumområdet. Med hjälp av denna karta numrerade sedan Mahila Milan alla byggda strukturer på området. Dessa strukturer delades in i olika kategorier beroende på användningsområde, kommersiell, institutionell eller bostad (Desai 2010). Dessutom utfördes biometriska och socioekonomiska undersökningar där hushållens ekonomiska status kartlades, vad de arbetade med, vilken utbildningsnivå de hade samt vilken grundläggande service de hade tillgång till (Baruah 2012, s.9). En del av de sluminvånare som var utbildade inom hantverksyrken som exempelvis snickare eller murare fick anställning hos projektets byggherre vilket involverade invånarna ytterligare samt gav dem en inkomstkälla (Desai 2010).

Undersökningarna tillsammans med resultaten från strukturkartläggningen utgjorde en mycket värdefull grund för det fortsatta arbetet med projektet och gav de inblandade ökad förståelse för sluminvånarnas vardag (Baruah 2012, s.9).

SPARC och arkitektteamet påbörjade sedan arbetet med att identifiera de hushåll som skulle uppgraderas och upprättade en lista på projektets förmånstagare (Desai 2010).

Möte med invånarna

Flera mindre möten och workshops arrangerades av Mahila Milan och arkitektteamet från Prasanna Desai för att förklara projektet och husens grundstruktur för invånarna. På det första mötet presenterades Pune kommuns tänkta program och de NGO:s som skulle vara inblandade under projektet. Då förklarades även den finansiella modellen för projektet som kräver att 10 procent av den totala kostnaden ska betalas av förmånstagarna (Baruah 2012, s.9).

Eftersom förutsättningarna skiljde sig mellan hushållen fick arkitekterna omforma grunddesignen på husen för nästan alla familjer som projektet omfattade. Arkitektteamet och Mahila Milan satt ned med varje familj och gick igenom designen för deras hus (Desai 2010). För att förklara husdesignen hade arkitekterna hjälp av olika visuella redskap som kartor och modeller i kartong (Baruah 2012, s.9). När familjerna sedan var belåtna med förklaringarna kring designen och inga frågor återstod fick de skriva under ett kontrakt för att visa att de var nöjda med resultatet (Desai 2010).

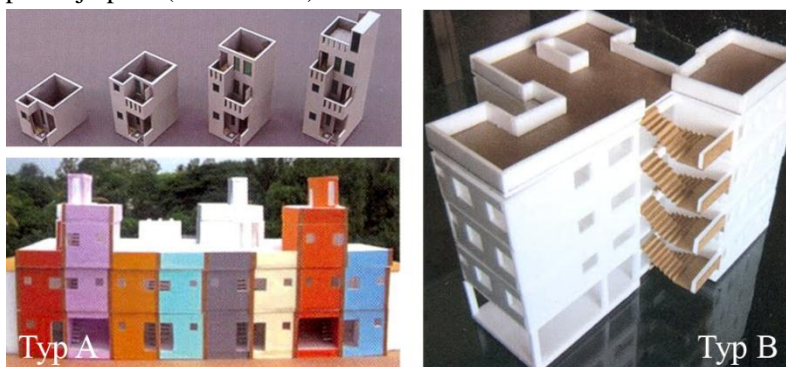
För att kunna visa familjerna hur deras framtida hus skulle kunna se ut byggdes temporära modellhus i skala 1:1 gjorda av bambustavar och tyg. Familjerna fick på detta sätt en ökad förståelse för designen och kunde komma med synpunkter på hur den skulle kunna bli bättre. När designen var klar och

hänsyn hade tagits till familjernas önskemål lämnades planritningarna in till Punes kommunstyrelse (Desai 2010).

Design i slumområdets befintliga struktur

Grundtanken för insitu projektet var att behålla slumområdets mönster genom att spara det existerande gatunätet och inte uppföra byggnader större än de som fanns på platsen tidigare. Arkitekternas mål var att designa energieffektiva byggnader och lägga fokus på att skapa kvalitativa utrymmen mellan husen (Desai 2010).

I nästan alla fall lyckades arkitekterna designa husen inom det tidigare husets fotavtryck. I de fall där en familj hade en större tomt än vad som behövdes för huset försökte teamet övertala dem att överlåta en del av tomten till offentliga ändamål. Detta gjorde det möjligt att på vissa ställen bredda gatorna och skapa utrymmen för sociala aktiviteter. Två olika hustyper togs fram av arkitekterna som sedan varierades efter de enskilda familjernas önskemål. Det viktigaste med designen var att den skulle förbättra ljus- och ventilationsförhållandena samt att inkludera bättre sanitära anläggningar. Efter synpunkter från familjerna la arkitekterna till balkonger och plats för en vattentank under jord. För att få en semiprivat entréyta till husen lades även en veranda till framför varje hus. Hustyp B föreslogs för de familjer som hade en tomtyta mindre än 12,5 kvadratmeter och därför inte kunde få plats med ett hus av typ A. Exempelvis kunde tre familjer med 9 kvadratmeter tomt var gå ihop och få ett hus i tre plan med 25 kvadratmeter på varje plan (Desai 2010).



Typ A är ett enfamiljshus i två plan som har 12,5 kvadratmeter utrymme på varje plan. Typ B är ett flerfamiljshus med gemensamma utrymmen. Med vänligt tillstånd av Prasanna Desai.

En annan diskussion som fördes mellan arkitektteamet och familjerna var möjligheten att utöka takhöjden i husen. Detta skulle ge familjen möjlighet att lägga till en halv våning vid behov i framtiden. Vid närmare beräkningar fann arkitekterna dock att detta inte var ekonomiskt möjligt om budgeten för projektet skulle hållas. Därför blev takhöjden i husen 3 meter som föreslagits från början.

Den landareal som blev över efter att vissa hushåll minskat sitt fotavtryck användes för att bredda gatorna och gränderna samt för att skapa chowks, små offentliga torg som används för sociala och religiösa aktiviteter och återfinns i de flesta indiska byar och städer (Desai 2010).

Utmaningar under projektet









Alla familjer som ingick i projektet fick välja vilken av hustyperna de föredrog och de allra flesta valde typ A. Eftersom tomterna i vissa fall var för små för att hus av typ A skulle kunna uppföras fick arkitektteamet och Mahila Milan arbeta hårt för att övertyga förmånstagarna att välja typ B (Baruah 2012, s.10). När

förslaget om delade tomter framfördes var det många av familjerna som inte längre var intresserade av projektet och visade misstro till arkitektteamet och organisationerna. I vissa fall tog det flera månader att övertyga familjerna om att typ B skulle fungera bättre i deras fall. Detta ledde i sin tur till att många andra husbyggen där förmånstagarna redan bestämt sig blev försenade (Baruah 2012, s.12).

I de fall där hushållen minskade sitt fotavtryck var det svårt för arkitektteamet att övertyga familjerna att ge upp en bit av sin tomt för gemensamma utrymmen. De minskade tomtytorna blev en stor konflikt i projektet vilket ledde till att breddning av gator, anläggning av torgytor och plats för dagvatten hanteringssystem inte kunde genomföras i den utsträckning som planerats för (Baruah 2012, s.12). Här var arkitektteamet tvunget att inse att vad de ville och tyckte var bäst för området inte nödvändigtvis överensstämde med vad invånarna ville ha (Farrow 2010).

Medborgardeltagande Insitu Yerawada

I denna del kommer jag att analysera insitu projektet i Yerawada utifrån Hamdi och Goetherts teori om medborgardeltagande. Nedan presenteras matrisen för hur medborgardeltagandet används under projektet.

Nivåer av medborgardeltagande	Inledning	Planering	Projektets faser Design	Utförande	Skötsel	
Ingen 						Kommunen ansvarar för grundläggande service.
Indirekt 						
Konsultativ  < 						Medborgarna ansvarar för underhållet av sina hus.
Delad kontroll  = 						
Full kontroll  > 						

I inledningsfasen ligger nivån på "konsultativ" eller "full kontroll" beroende på hur man ser SPARC:s roll i projektet.

I planeringsstadiet når nivån "konsultativ" då SPARC och andra organisationer grundade projektet på information som de samlat in på plats.

Designfasen når nivån "delad kontroll" då medborgarna godkänner designen.

Medborgarna utför en del av arbetet, medborgardeltagandet genomgår alla nivåer från "ingen" till "full kontroll".

Som tidigare nämnts började projektet i Yerawada officiellt då Punes kommun fick finansiellt stöd från den indiska staten. Men SPARC hade länge verkat i området och utövat påtryckningar på kommunen som jag tror var nödvändiga för projektets existens. Hamdi och Goethert (1997, s.77) menar att "full kontroll" i inledningsfasen kan uppnås som ett resultat av påtryckningar från medborgarna. Nivån av medborgardeltagande i inledningsfasen beror på vilken roll SPARC anses ha i Yerawada. Om SPARC ses som en organisation som samlar in information om medborgarna i området ligger nivån på "konsultativ", men om SPARC ses som en representant för medborgarna i området hamnar nivån på "full kontroll".

Under planeringsfasen i projektet inventerade de lokala organisationerna området genom både iakttagelser och samtal med medborgarna. Eftersom projektet grundades på information som SPARC och andra organisationer gjort på plats kan planeringsfasen anses ha uppnått nivån "konsultativ". Dock var projektet

redan inriktat på fysiska förbättringar av områdets byggda strukturer eftersom Punes kommun satt ramarna för projektet. Det går därför inte säga att allas idéer om hur Yerawada skulle förbättras på bästa sätt kom fram under planeringsfasen.

Som tidigare nämnts förekom det flertalet möten mellan arkitektteamet och medborgarna under projektets gång. I och med att medborgarna fick ge sina synpunkter på hur husdesignen skulle kunna förbättras och gav sitt godkännande genom att skriva under ett kontrakt kan nivån i denna fas anses vara ”*delad kontroll*”.

Under utförandet av projektet gavs medborgarna ansvaret för vissa uppgifter medan andra uppgifter utfördes av utomstående. Därför går medborgardeltagandet i denna fas genom alla nivåer från ”*ingen*” till ”*full kontroll*”.

Eftersom projektet i Yerawada genomfördes relativt nyligen har det varit svårt att hitta dokumentation som beskriver hur ansvaret är fördelat i skötselnsfasen. Då projektet i Yerawada huvudsakligen var inriktat på att förbättra bostäder antar jag att ansvaret för skötseln till stor del ligger hos invånarna själva. Möjligtvis kan de få offentliga ytor som uppfördes under projektet underhållas av kommunen. Men det är mer troligt att även dessa sköts av medborgarna då Punes kommun har knappa resurser.

Diskussion

I denna del kommer medborgardeltagandet i de två projekten att diskuteras och jämföras. Detta avsnitt kommer även ta upp de aspekter i projekten som överrensstämmer med de tidigare presenterade teorierna.

Skillnader och likheter mellan Noriental och Yerawada

Den stora skillnaden mellan projektet i Pune och projektet i Medellín ligger i den politiska synen på slumuppgradering. Detta har lett till att förutsättningarna för de två projekten är mycket olika. I fallet Medellín var den lokala regeringen mycket drivande i frågan och PUI- modellen hade en nyckelroll under borgmästaren Sergio Fajardos mandatperiod. Därför fick projektet enorma resurser och kunde implementeras i stor skala. Idén bakom PUI- modellen bygger på en stark ideologisk övertygelse om att fysiska förändringar, sociala åtgärder och medborgardeltagande tillsammans förbättrar situationen för stadens sluminvånare.

I Pune är det politiska klimatet mer liberalt vilket resulterade i att den lokala regeringens roll i projektet blev mycket liten. Kommunen i Pune bistod med ekonomiskt stöd och ramarna för projekten var satta av den indiska staten. Men projektet utfördes sedan i stort sett enbart av de NGO:s som vunnit upphandlingen. Denna politiska inställning tror jag är orsaken till att projektet i Yerawada implementerades i en mindre skala och på ett mindre holistiskt sätt än PUI- Noriental. Den minimala inblandningen av den lokala regeringen har i Yerawadas fall krävt ett mycket starkt civilt samhälle och påtryckningar från de lokala organisationerna. Därför anser jag att medborgarinflytandet har varit större i inledningsskedet i Yerawada projektet än i Medellín.

En annan väsentlig skillnad som gett projekten olika förutsättningar är finansieringen. I Medellín fall satsades mycket pengar på den arkitektoniska kvalitén på byggnader och offentliga platser. I Yerawada behövde arbetet ske mer kostnadseffektivt då 10 procent av projektet skulle finansieras av sluminvånarna. Tanken med att skapa vackra byggnader och platser tror jag handlar om att den

lokala regeringen i Medellín vill visa folket att de bryr sig om dem och att de ska känna stolthet för sitt område. Men det finns en risk att dessa vackra nya platser överskuggar de problem som finns i sluminvånarnas vardag. Vid arbete med slumuppgradering måste en kritisk reflektion över insatserna ske för att se till att grundproblemen verkligen blir lösta, som exempelvis sluminvånarnas rätt till marken de bor på. Annars blir slumuppgradering inte den betydande insats som den bör vara utan snarare en försköning av slummen utan förankring.

Skalan som projekten implementerades i anser jag var avgörande för hur medborgarna deltog. För att slumuppgradering ska göra nytta måste modellerna kunna användas i en relativt stor skala. Problemet som jag ser med att öka ett medborgarbaserat projekt i skala är att det direkta medborgarinflytandet minskar. I projektet i Medellín delades Noriental upp i mindre områden och en medborgarkommitté fick representera folket. Denna problematik återfinns i många demokratiska sammanhang då en mindre grupp ska representera en större grupps vilja och det inte går att säkerställa att den mindre gruppen är ett representativt urval av befolkningen. I fallet Yerawada var skalan på projektet mindre och resultatet fick inte samma omfattning som i Medellín. Jag tror att medborgardeltagandet i Yerawada i överlag var större då projektet tog hänsyn till varje enskilt hushåll. Detta går av förklariga skäl inte att göra på projekt i större skala. Därför anser jag att det är viktigt att noga överväga vikten av det direkta medborgarinflytandet i varje enskilt projekt.

Både i projektet i Yerawada och i projektet i Medellín kom inte medborgardeltagandet upp i nivån ”delad kontroll” i planeringsfasen som Hamdi och Goethert anser vara det mest väsentliga vid arbete med medborgardeltagande. I båda projekten var det tydligt att de utomstående redan på förhand bestämt vilka insatser som skulle prioriteras. I Yerawada projektet anser jag att detta främst berodde på kraven från den indiska saten och den lokala regeringen. De hade avsatt en summa pengar för insatser enbart inriktade på förbättring av bostadssituationen. Om medborgarna i planeringsstadiet fått komma med idéer hade projektets resultat säkert varit mer helhets övergripande. Punes kommun skulle även kunnat ha kompletterat projektet med sociala åtgärder och program för att göra insatsen mer betydande.

Politiska förutsättningar avgör

Då denna undersökning bygger på två slumuppgraderingsprojekt är den för begränsad för att kunna dra några generella slutsatser av. Det finns dock några aspekter som kommit fram under denna undersökning som överrensstämmer med de teorier som presenterades tidigare. FN påpekar i *The Challenge of Slums* (2003, s.132) att den politiska viljan är mycket viktig för att ett slumuppgraderingsprojekt ska lyckas. I fallen Noriental och Yerawada visar undersökningen att de politiska förutsättningarna är avgörande för projektets resultat. Jämförelsen mellan de två projekten åskådliggör även att den lokala regeringens ideologiska inställning är en avgörande faktor för upplägget på slumuppgraderingsprojektet och medför olika syn på medborgardeltagande.

De båda fallen bekräftar även Hamdi och Goetherts teori om medborgardeltagande. Projekten i Noriental och Yerawada skulle enligt mig ha kunnat ge ett mer helhetsövergripande resultat om medborgarna och de utomstående hade haft ett mer jämnt förhållande under planeringsfasen. Slumuppgradering måste ses som en interdisciplinär process där fokus inte enbart ligger på de fysiska aspekterna för att vara hållbart över tiden.

Metoddiskussion

Litteraturen som valdes till uppsatsen skildrar de utomståendes syn på projekten men delger inte sluminvånarnas perspektiv. Detta kan ha medfört att denna uppsats inte är helt objektiv. Något som bidrar till subjektiviteten är att jag som författare vuxit upp i ett välmående land och inte har någon erfarenhet av slum.

Då Camilo Calderon varit på plats i Medellín och grundat sin analys på observationer och intervjuer är det troligt att den är mer djupgående än min analys av Yerawada projektet. Detta eftersom jag inte har haft möjlighet att samla in all den information som krävdes för att kunna göra en lika djupgående analys. Jag anser trots detta att de båda projekten kan jämföras med varandra baserat på analyserna.

Framtiden för slumuppgradering och medborgardeltagande

Min förhoppning är att undersökningen har gett en inblick i hur medborgardeltagande kan användas samt vilka problem som man kan ställas inför då man arbetar med slumuppgradering. Jag hoppas även att uppsatsen gett kunskap om hur förutsättningarna för medborgardeltagande varierar med upplägget på projektet och projektets skala.

Jag tror att antalet arkitekter, planerare och ingenjörer från i-länder som i framtiden kommer att arbeta med slumuppgraderingsprojekt kommer att öka. Dels för att det i allmänhet verkar finnas en mer positiv inställning till slumuppgradering nu än tidigare vilket kommer att ge upphov till fler projekt. Dels för att många företag där arkitekter, planerare och ingenjörer är anställda har etablerat sig i andra delar av världen. Jag tror att dessa företag ser möjligheten att utveckla kompetensen hos sina anställda genom att låna ut dem till projekt i andra länder.

En viktig aspekt som jag inte hade möjlighet att undersöka i denna uppsats och som generellt saknas i litteraturen är sluminvånarnas syn på medborgardeltagande. Det skulle vara mycket intressant att få veta hur de anser att de fick delta i processen och om de förändringar som projektet innebar har haft betydelse för deras levnadsvillkor. Detta arbete skulle bidra till att öka objektiviteten vid skildringen av medborgardeltagande i slumuppgraderingssammanhang.

Referenser

- Baruah, A. (2012). *In-situ slum upgradation under JNNURM- Documentation of best practice*. OneWorld Foundation India. Tillgänglig: <http://indiagovernance.gov.in/download.php?filename=files/GKC-slum-rehab-final.pdf> [2012-04-11]
- Blanco, C. & Kobayashi, H. (2009). Land readjustment application in Colombia: countermeasures to gentrification. *AIJ Journal of Technology and Design*, 15(31), ss.887-892
- Calderon, C. (2008). *Learning from Slum Upgrading and Participation*. Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm.
- Cities Alliance (u.å). *Slum Upgrading fact sheet- About Slum Upgrading*. Tillgänglig: http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/SUFactsheet_English_0.pdf [2012-06-28]
- Collins English Dictionary (2012). *In situ*. Tillgänglig: <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/in-situ> [2012-06-28]
- Desai, P. (2010). Housing design through Community Consultation Pune. *Context : Built, Living and Natural*, vol. 7, issue 2, ss. 133-142.
- Devas, N., Amis, P., Beall, J., Grant, U., Mitlin, D., Nunan, F., et al. (2004). *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*. London, UK: Earthscan Publications Ltd.
- Dudley, M. (2010). *Pune Matters- Grand Adjustments Beyond Development*. MEJAN ARC, Royal Institute of Art
- Farrow L. (2010). *A new home has built a brighter future*. Riksställningar – Swedish travelling exhibitions. Tillgänglig: http://www.riksutstallningar.se/Templates/ExtNews___37801.aspx [2012-04-20]
- Government of India (2011). *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission- Overview*. Tillgänglig: <http://jnnurm.nic.in/wp-content/uploads/2011/01/PMSpeechOverviewE.pdf> [2012-04-16]
- Hamdi, N., & Goethert, R. (1997). *Action Planning for Cities - A guide to Community Practice*. England: John Wiley & Sons Ltd.
- Imparato, I. & Ruster, J. (2003). *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*. Washington: World Bank.
- Nationalencyklopedin (2010). *Medellín*. Tillgänglig: <http://www.ne.se/medellin> [2012-06-28]
- Population Census India (2011). Tillgänglig: <http://www.census2011.co.in/census/city/375-pune.html> [2012-06-28]
- SPARC (2011). *SPARC Samudaya Nirman Sahayak, Annual Report 2010- 2011*. Tillgänglig: http://www.sparcindia.org/files/SSNS_AnnualReport-2010-2011.pdf [2012-04-19]
- United Nations (2011b). *The Millennium Development Goals Report 2011*. Tillgänglig: http://www.un.org/millenniumgoals/11_MDG%20Report_EN.pdf [2012-05-06]
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011 a). *World Population Prospects: The 2010 Revision, Highlights and Advance Tables*. Tillgänglig: http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2010_Highlights.pdf [2012-05-06]

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2012). *World Urbanization Prospects The 2011 Revision, Highlights*. Tillgänglig: http://esa.un.org/unpd/wup/pdf/WUP2011_Highlights.pdf [2012-05-06]
- UN-HABITAT (2003). *The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements*. London & Sterling: UN-HABITAT - Earthscan Publications Ltd.
- UN Millennium Project (2005). *A Home in the City. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers*. (G. Pietro, E. D. Sclar, & G. Y. Carolini, Eds.) Washington D.C., USA, USA: Earthscan Publications Ltd.
- Världsbanken (2001). *What is urban upgrading? - History*. Tillgänglig: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/whatis/history.html> [2012-05-08]
- XE Universal Currency Converter (2012). *INR till SEK*. Tillgänglig: www.xe.com [2012-06-28]